

**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
СТАРООСКОЛЬСКИЙ ФИЛИАЛ
(С О Ф Н И У « Б е л Г У »)**

ФАКУЛЬТЕТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТА

**ОПТИМИЗАЦИЯ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ
ТЕРРИТОРИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ
СОРОКИНСКОЙ СЕЛЬСКОЙ ТЕРРИТОРИИ СТАРООСКОЛЬСКОГО
ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки
38.03.04 Государственное и муниципальное управление
заочной формы обучения, группы 92071368
Кулевой Светланы Сергеевны

Научный руководитель
к.и.н., доцент
Шамрина Е.А.

СТАРЫЙ ОСКОЛ 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ		3
РАЗДЕЛ I.	ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	11
РАЗДЕЛ II.	АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СТАРОРОГОВСКОГО СЕЛЬСКОГО СОВЕТА ГОРШЕЧЕНСКОГО РАЙОНА КУРСКОЙ ОБЛАСТИ	36
РАЗДЕЛ III.	СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТАРОРОГОВСКОГО СЕЛЬСОВЕТА ГОРШЕЧЕНСКОГО РАЙОНА КУРСКОЙ ОБЛАСТИ	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ		80
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ ЛИТЕРАТУРЫ	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ	84
ПРИЛОЖЕНИЯ		92

ВВЕДЕНИЕ

Проведение административных реформ в России на современном этапе обусловило такое явление как отсутствие финансовой обеспеченности развития муниципальных образований. Характерной ситуацией для современных муниципальных образований стал острый дефицит целого ряда ресурсов внутреннего развития: человеческих, в том числе кадровых, технологических, материальных и др. В данной связи актуализируется необходимость поиска эффективных методов управления хозяйствующими субъектами муниципальных образований, основанных на принципах стратегического управления.

Вместе с тем, как отмечают современные исследователи российские модели муниципального управления достаточны молоды и непроработаны в научном отношении, а практики использования стратегического менеджмента в муниципальном управлении свидетельствуют о целом ряде проблем, основные причины которых кроются как в методологическом так и в методическом обеспечении.

В этом плане разработки из разряда показателей оценки эффективности развития муниципальных образований, являют собой существенное продвижение прикладной науки в части получения инструмента управления муниципальных образований. Что особенно важно в период проводимой бюджетной реформы и смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами».

Актуальность проведённого исследования состоит в том, что реальная реализация социально-экономических программ развития возможна лишь в рамках конкретных муниципальных образований России – сельских и городских поселений, городских округов. Основываясь на федеральной вертикали, любой проект или программа осуществляются в рамках экономической, правовой и организационной системы и не могут быть рассмотрены вне социальной и экономической среды, его инфраструктуры.

Разрабатываемые и реализуемые программы социально-экономического развития сельских территорий имеют ряд недоработок, методологических просчетов,

не позволяющих оптимально использовать финансовый, ресурсный и организационный потенциалы сельских территорий, возможности всего набора существующих инвестиционных механизмов, технологий и инструментов, а значит, не могут реально способствовать привлечению в сельские поселения дополнительных инвестиционных ресурсов и не могут использовать внебюджетные источники финансирования программ.

Актуальность темы исследования обусловлена также степенью ее теоретической разработки. Анализ научных трудов позволяет констатировать, что на сегодняшний день создан определенный фундамент для изучения различных аспектов мониторинга в системе социального управления муниципальными образованиями.

Часть работ отечественных и зарубежных авторов посвящена системным аспектам социального управления, где заложены теоретико-методологические основы мониторинга. Это труды В.Г. Афанасьева, Л. фон Берталанфи, И.В. Блауберга, А.А. Богданова, М. Вебера, Э. Квейда, Г. Кунца, С. О’Доннела, В.Н. Садовского, А.И. Уемова, А. Файоля, В.И. Франчука, Э.Г.Юдина, С. Янга и других авторов.¹

Разработке проблем применения мониторинга в социальной сфере уделяли внимание И.В. Бестужев-Лада, А.А. Давыдов, А.Е. Когут, В.Е. Рохчин,

¹Афанасьев, В.Г. Социальная информация. – М.: Наука, 1994; Берталанфи, Л. Фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования. Ежегодник. – М.: Наука, 1973; Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Становление и сущность системного подхода. – М.: Наука, 1973; Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. В 2х т. – М.: Экономика, 1989; Вебер, М. Хозяйство и общество / Пер. с нем. под науч. ред. Л. Г. Ионина. — М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007; Квейд, Э. Анализ сложных систем. – М.: Сов. Радио, 1969; Кунц, Г., О’Доннел, С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: Т. 1,2. – М.: Прогресс, 1981; Садовский, В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. – М.: Наука, 1974; Уемов, А.И. Системный подход и общая теория систем. – М.: Мысль, 1972; Файоль, А. Общее и промышленное управление / Управление = это наука и искусство. - М.: Республика, 1992; Франчук, В.И. Социальное управление: самоуправление, менеджмент и политическое руководство. – М.: Компания Спутник +, 2007; Янг, С. Система управления организацией. – М.: Сов. Радио, 1972.

И.А. Кривобоков, А.Н. Майоров, М.Л. Мальшев, А.В. Милехин и другие.² Организацию мониторинга на промышленных предприятиях исследовали Г.В. Бушмелева, А.А. Гаврилов, Н.А. Кравченко, П.И. Потемкин, С.В. Чупров и другие.³

Непосредственно в местном самоуправлении этот социальный феномен изучали Ю.С. Зайцева⁴ (мониторинг социально-экономического развития городов как муниципальных образований), Л.Г. Рагозина⁵ (мониторинг реформ местного самоуправления), О.И. Радина и Н.П. Кетова (социально-экономического развития региона)⁶.

Некоторые аспекты организации мониторинга как составной части социального контроля исследовали специалисты в области государственного управления: А. Н. Аверин, И.Н. Барциц, В.Э. Бойков, В.К.Егоров, А. П. Егоршин и другие.⁷

Представления об актуальности темы и степени ее разработанности в научной литературе дают диссертанту основание для формулировки **проблемы** исследования. Она заключается в противоречии между объективной потребностью в обосновании системного применения мониторинга в управлении муниципального образования как

² Бестужев-Лада, И.В. Прогнозное обоснование социальных нововведений. – М.: Наука, 1993; Давыдов, А.А. Системный подход в социологии: новые направления, теории и методы анализа социальных систем. – М.: КомКнига, 2005; Когут, А.Е., Рохчин, В.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга. – СПб.: Институт социально-экономических проблем РАН, 1995; Кривобоков, И.А. Социальный мониторинг. – Черкассы: Инкос, 1994; Майоров, А.Н. Мониторинг в образовании. – СПб.: Образование – Культура, 1998; Мальшев, М.Л. Мониторинг социально-трудовой сферы: опыт социально-статистического анализа. – М.: Союз, 2005; Милехин, А.В. Социологический мониторинг. – М.: Аспект-Пресс, 2001.

³ Бушмелева, Г.В. Мониторинг в системе управления предприятием. – Екатеринбург, Ижевск, 2004; Гаврилов, А.А. Управление предприятиями на основе развития функций анализа, мониторинга, моделирования и прогнозирования (методология, методики, опыт). – Краснодар, Кубанский гос. ун-т, 2000; Кравченко, Н.А. Организационное строительство и управление персоналом крупной компании. – М.: Акад. Проект, 2005; Потемкин, П.И. Финансовый мониторинг платежеспособности на предприятиях сервиса. – М.: ГОУВПО «МГУС», 2005; Чупров, С.В. Мониторинг устойчивости производственных систем. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2005.

⁴ Зайцева, Ю.С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

⁵ Радина, Л.А. Формирование модели информационного обеспечения управленческой деятельности. – СПб.: Изд-во «Инфо-да», 2004.

⁶ Радина, О.И., Кетова, Н.П. Мониторинг социально-экономического развития региона: на примере рынка бытовых услуг. – Ростов н/Д.: Изд-во АПСН СКНЦ ВШ, 2005.

⁷ Аверин, А.Н. Социальная политика государственных органов власти. – М.: РАГС, 2010; Государственное управление: Энциклопедический словарь / Под ред. В.К. Егорова и И.Н. Барцица – М.: РАГС, 2008; Бойков, В.Э. Народ и власть: результаты социологического мониторинга 1999 – 2006 гг. – М.: РАГС, 2007; Егоршин, А.П. Управление инновационным развитием региона. – Н.Новгород: НИМБ, 2008;

условия их эффективного функционирования и недостаточной разработанностью практических рекомендаций по управлению данной системой на местном уровне.

Актуальность рассматриваемой проблемы для управления муниципального образования обусловили выбор объекта и определение предмета данной работы, формулировки ее цели и задач.

Гипотеза исследования базируется на представлении о том, что система оценки деятельности органов управления муниципального образования и совершенствование организации работы по ее организации может быть успешной при систематической и целенаправленной работе.

Объектом исследования является система управления муниципальными образованиями, действующая в современной России.

Предмет исследования – система оценки деятельности муниципальных органов власти.

Цель выпускной квалификационной работы – охарактеризовать систему оценки деятельности муниципальных органов власти и выработать рекомендации по ее совершенствованию.

Реализация поставленной цели предусматривает решение следующих исследовательских задач:

1. Осуществить анализ теоретических основ организации оценки деятельности органов муниципального управления;
2. Проанализировать состояние и выявить основные проблемы организации оценки деятельности органов муниципального управления Старороговского сельского совета Горшеченского района Курской области.
3. Выработать практические рекомендации по совершенствованию системы оценки деятельности Старороговского сельского совета Горшеченского района Курской области.

Теоретико-методологическую базу исследования составили научные труды российских и зарубежных ученых и практиков в области экономики, менеджмента, социологии, а также экономики и организации управления сельскими территориями.

В данной выпускной квалификационной работе при решении поставленных исследовательских задач, мы придерживались принципов объективности и

системности. В качестве конкретных методов работы можно назвать такие методы исследования как аналитический, сравнительный и типологический.

Эмпирической базой исследования послужили документы и материалы, касающиеся развития экономического потенциала муниципального образования.

Логика структуры выпускной квалификационной работы определена поставленными целями и задачами научного исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованной литературы, и приложений.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Социально-экономическое реформирование в последние десятилетия обусловили появление новых явлений как в экономике, так и в социальной сфере. Экономические преобразования последних лет привели к возникновению новых социально-экономических условий. Характерными явлениями современной российской действительности стали переход к рыночной экономике, появление конкуренции, стабилизация национальной валюты. В целом, современные исследователи утверждают, что процесс реформирования российского государства в определенной степени затрагивает все подструктуры общества. В результате неперенным условием продолжения реформ в российском обществе является поиск эффективных моделей адаптации к современным рыночным условиям отдельных

территориальных образований.⁸ При этом важно отмечать, что именно отсутствия опыта функционирования в новых социально-экономических, политических условиях, дефицит кадров и технологий, неразвитая ресурсная база создают целый комплекс острых социальных проблем. Особенно данная ситуация характерна для небольших местных сообществ, преимущественно сельских.

В условиях рынка сельская территория – это объединение множества самостоятельных субъектов со своими специфическими экономическими и социальными интересами, правами, ресурсами. Это не только предприятия, организации, различные объединения жителей, действующие на территории поселения, но и отдельные граждане, и семьи, которые становятся субъектами принятия экономических решений и оказывают определенное воздействие на общее социально-экономическое положение сельской территории. Поэтому муниципальное развитие в условиях рынка претворяется в жизнь не в результате реализации заранее намеченной и распланированной по времени серии проектов, разработанных вне сельской территории и переданных ему на реализацию вышестоящими органами управления, как это было в условиях централизованной плановой экономики, а в результате соединения в единое целое различных мероприятий и решений, осуществляемых независимо друг от друга самостоятельными субъектами.⁹

Таким образом, сельские территории обладают мощным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, который при более полном, рациональном и эффективном использовании может обеспечить устойчивое многоотраслевое развитие, полную занятость, высокий уровень и качество жизни сельского населения.¹⁰

Сельские территории как социально-территориальная подсистема общества выполняют следующие важнейшие общенациональные функции:

производственная функция, которая направлена на удовлетворение

⁸Бочкарева, Т.В. Стратегия развития муниципального образования: технологические основы программирования / Т.В. Бочкарева – М.: МОНФ, 2009. – С. 23-25.

⁹Лапин, В. Актуальные вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований / В. Лапин // Муниципальная власть. – 2009. - № 1. – С. 34-48.

¹⁰Курепина, Н., Богзыко, Ю. Социально-экономический кризис сельской местности / Н. Курепина, Ю. Богзыко // Экономист. – 2009. - № 6. – С. 67-79.

потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного, охотничье-промыслового и рыбного хозяйства, а также в другой несельскохозяйственной продукции;

- демографическая функция, которая направлена на увеличение демографического потенциала страны;

- трудоресурсная функция, которая направлена на обеспечение городов мигрировавшей из села рабочей силой (прежде всего для занятия рабочих мест, не востребованных горожанами), использование в городских организациях трудоспособного сельского населения, проживающего в пригородах, а также на привлечение трудоспособного сельского населения для работы в организациях (филиалах), размещаемых в сельской местности городскими хозяйствующими субъектами;

- жилищная функция, которая направлена на размещение на сельских территориях жилых домов граждан, имеющих доходное занятие в городе, а также на предоставление им в пользование объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

- пространственно-коммуникационная функция, которая направлена на размещение и обслуживание дорог, линий электропередачи, водопроводов и других инженерных коммуникаций, а также на создание условий для обеспечения жителей сельских поселений услугами связи;

- социальный контроль над сельской территорией, который направлен на содействие органам государственной власти и местного самоуправления в обеспечении общественного порядка и безопасности на малолюдных территориях и в сельских поселениях, а также в охране пограничных зон.¹¹

Выполнение сельскими территориями указанных функций является важнейшим условием для успешного социально-экономического развития страны.

В ходе реализации административной реформы в России особое значение приобретает направление исследований по оценке эффективности (качества) деятельности органов местного самоуправления.

¹¹ Торопов, Д. Стратегия развития сельских территорий / Д. Топоров // Экономист. – 2011. - № 10. – С. 34-45.

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 деятельности¹²

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. 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.

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.).¹³ Удовлетворенности лояльность потребителя рассматривается лишь как инструмент реализации поставленных целей. В

¹²Дмитриева, Т, Гибез, А. Оценка потенциала развития муниципальных образований / Т. Дмитриева, А. Гибез // Федерализм. – 2010. - № 2. - С. 69.

¹³Попов, Р. А. Антикризисное управление / Р.А. Попов. – М.: Высш. шк., 2011. – С. 34.

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;
- внерыночный 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.¹⁴

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.

Важная роль в измерении муниципального управления принадлежит критериям конкретной эффективности деятельности каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая и специальная социальная эффективность управления является следствием («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархической организации субъекта муниципального управления возможны случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной социально-экономической или политической ситуации могут быть органы и должностные лица, которые в рамках своей компетенции успешно справляются с

¹⁴Гапоценко, А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город / А.Л. Гапоценко. – М.: Издательство РАГС, 2011. – С. 23.

управленческими проблемами.¹⁵

Сама по себе проблема оценки эффективности местного самоуправления не нова – вопросам оценки качества управления муниципалитетом было посвящено достаточно много работ и за рубежом, и в России. Наука и практика показывают, что уровень жизни народа и его благосостояние на 60-70% зависят от системного подхода к управлению и от эффективности управления и на 30-40% от других факторов.¹⁶ При улучшении качества публичного управления на одно среднеквадратическое отклонение в долгосрочном плане детская смертность снижается на две трети, а доходы увеличиваются примерно в 3 раза. В то же время отношение результатов управленческой деятельности организации к затратам на достижение этих результатов (сам) определяет понятие эффективности управления. По мнению П.Е. Горина, понятие эффективности управления выражается двумя ключевыми терминами: 1) *managerialeffectiveness* «системная» эффективность, которая определяется рациональностью организационной структуры субъекта управления (состав и количество звеньев, их подчиненность, распределение функций, процессов управления); 2) *managementefficiency* «операционная» эффективность, характеризующая качество управленческой деятельности субъекта управления.

Оценивая качество муниципального управления, как правило, говорят о его результативности и эффективности. Эти понятия часто смешивают. В своей публикации А. Широков и С. Юркова дали, по сути, достаточно четкое определение этих категорий:

результативность – это достижение в итоге деятельности планируемых и желаемых целей и результатов, решение поставленных задач;

– эффективность – получение результатов с наименьшими затратами ресурсов (финансовых, материальных, человеческих, временных и т. п.) либо получение более

¹⁵Дорджиева, О. Повышать инвестиционную привлекательность сельских территорий / О. Дорджиева // АПК: экономика, управление. 2009. – № 8. – С. 83-87.

¹⁶Прангишвили, И.В. Повышение эффективности управления сложными организационными и социально-экономическими системами / И.В. Прангишвили// Проблемы управления. – 2011. – №5. – С. 28.

высоких результатов при одном и том же объеме ресурсов.¹⁷

Поскольку эффективность деятельности органов публичной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и, прежде всего, социально-политическими результатами, то в административном управлении эффективность рассчитывается как отношение положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Следовательно, эффективность муниципального управления - это результат управления, точнее, «вмешательства» в ключевые процессы функционирования и развития муниципального образования, предполагающий изменение его формы, свойств, характера, условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала местного сообщества, отнесенный к затратам на его достижение.¹⁸

Таким образом, эффективность муниципального управления определяют два взаимосвязанных параметра: социальная и экономическая эффективность:

1. Социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества. Она неразрывно связана с возложением на органы местного самоуправления обязательств по поводу разрешения тех проблем, носителем которых выступает местное сообщество. Используя терминологию Г.В. Атаманчука, социальную эффективность муниципального управления можно разделить на три вида:

1) общая социальная эффективность (раскрывает результаты функционирования всей системы местного самоуправления); 2) специальная социальная эффективность (характеризует состояние органов местного самоуправления как субъекта управления общественными процессами);

3) конкретная социальная эффективность (отражает деятельность органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия).

2. Экономическая эффективность - количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности; характеризует сбережение усилий, средств в

¹⁷ Широков, А., Юркова, С. Оценка деятельности органов местного самоуправления / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть. – 2009. – № 3. – С. 56-67.

¹⁸ Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления / А.Г. Гричук // Чиновник. – 2010. – №3 (31).

настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях внешней среды.¹⁹

Показатели экономической эффективности характеризуют то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т.е. насколько «правильно делаются вещи». При анализе удельных издержек (затрат) муниципального управления следует исходить из специфики базовых общесистемных свойств и характеристик муниципального образования.

Применительно к деятельности органов публичной власти в России внедрение и использование систем управления эффективностью находятся на начальном этапе развития в связи со специфичностью и сложностью оценки. В настоящее время технологии оценки эффективности публичного управления базируются на следующих системах показателей: 1) межстрановые (международные) методики оценки качества государственного управления и 2) национальные методики оценки эффективности публичного администрирования.

Методики первой группы позволяют проводить межстрановые сопоставления положения в сфере публичного администрирования и базируются на разработках международных организаций (GRICS, WBES, BEEPS, ИБК, барометр мировой коррупции организации «TransparencyInternational», индекс экономической свободы организации «HeritageFoundation», индекс непрозрачности, индекс институциональной среды и др.).²⁰ Рассматривая практику использования международных индексов, следует отметить, что в последнее время Россия включена в рейтинги оценок качества публичного управления международных организаций. Для России рассчитываются показатели GRICS, индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), индекс восприятия коррупции, индекс непрозрачности, индекс экономической свободы; присваиваются рейтинги кредитоспособности и инвестиций. Ведущие показатели использовались для оценки качества государственного управления при формировании Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг.

¹⁹ Экономическая теория / под ред. В.Д. Камаева. – М., 2010. – С. 27.

²⁰Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы: докл. Всемирного банка. – М., 2006. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_568.html.

Методики второй группы используются в конкретных странах, отражая специфику системы публичного управления конкретного государства. В российской практике такой методикой является мониторинг работы органов власти. Важность формирования соответствующего мониторинга обусловлена федеративной формой государственного устройства, при которой качество национального управления предопределяется агрегированными показателями результативности работы субфедеральных органов власти.²¹

В Российской Федерации в настоящее время оценка эффективности деятельности муниципальных образований производится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.²² Кроме того, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, включающий 30 базовых показателей, а с учетом декомпозиции некоторых из них – всего 49 показателей. Доклады о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период представляются муниципалитетами ежегодно, до 1 мая, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Органам власти субъектов Российской Федерации рекомендовано выделять за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В целях практического обеспечения деятельности по оценке деятельности

²¹Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы: докл. Всемирного банка. – М., 2006. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_568.html.

²² Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ № 607 от 28 апр. 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003; Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2008 г. № 1313-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

муниципальных образований Федеральной службой государственной статистики были внесены изменения в состав государственной статистической отчетности: приказом Росстата от 05.08.2009 № 161 были утверждены годовые формы 0601010

«Сведения о муниципальных образованиях» (1-администрация) и 0601022 «Сведения

об объектах инфраструктуры муниципальных образований» (1-МО). В дополнение к

ним с января 2010 г. приказом Росстата от 10.12.2009 № 288 введена также форма

0601023 «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного

самоуправления городских округов и муниципальных районов» (приложение к

форме 1-МО). Подверглась корректировке и статистическая форма 0608030

«Сведения об исполнении бюджета муниципального образования (местного

бюджета)» (1-МБ), – изменения в нее были внесены Приказом Росстата от 16 июля

2009 № 139.²³

Анализ документов, устанавливающих показатели для оценки деятельности органов местного самоуправления, а также исследований по данной проблематике, позволяет охарактеризовать существующую систему оценки.

Как отмечают исследователи А. Широков и С. Юркова, среди основных целей оценки деятельности органов местного самоуправления можно выделить следующие:

- информирование органов государственной власти о состоянии дел в муниципальном образовании о ходе реализации в муниципальных образованиях государственной политики;

- выделение (получение) грантов муниципальными образованиями;

- привлечение инвестиций на территорию муниципального образования;

- привлечение трудовых ресурсов на территорию муниципального образования;

- поощрение (наказание) структурных подразделений, должностных лиц и сотрудников органов местного самоуправления по результатам деятельности;

- мониторинг реализации планов, программ, проектов развития муниципального образования;

- реализация принцип бюджетирования, ориентированного на результат.²⁴

Основными показателями для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления являются:

1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.

2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без

²³ Калинин, А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.М. Калинин, Е.А. Софрыгин// Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 203-211.

²⁴ Широков, А., Юркова, С. Оценка деятельности органов местного самоуправления / А. Широков, С. Юркова// Муниципальная власть. – 2009. – № 3. – С. 78-84.

внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

3. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.

4. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района).

5. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района).

6. Доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет.

7. Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам.

8. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за один год.

9. Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района).

10. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет.

11. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека).

12. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека).

13. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).²⁵

Для достижения конечных результатов необходимо соразмерные решаемым задачам финансовые ресурсы, инфраструктуру с достаточной «мощностью» (пропускной способностью), профессионально подготовленные кадры. Этим определяется состав промежуточных показателей, в который входят:

- показатели, характеризующие финансовую обеспеченность;
- показатели характеризующие наличие инфраструктуры;
- показатели, характеризующие «мощность» инфраструктуры;
- показатели, характеризующие кадровую обеспеченность.

Например, в сфере образования конечными результатами являются уровень подготовленности школьников и качество предоставления образовательных услуг (удаленность образовательных учреждений от места проживания, их состояние, наполняемость классов, сменность, комфортность среды). Для их достижения должны быть предусмотрены средства в местном бюджете и в других источниках финансирования образовательных учреждений. Образовательные учреждения должны иметь достаточное количество мест, оборудование, учебную литературу, учебные пособия. Кадрами необходимой квалификации должны быть обеспечены органы управления образованием и собственно образовательные учреждения. Квалификация определяется уровнем специализации образования, результатами профессиональной деятельности.²⁶

²⁵Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ № 607 от 28 апр. 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003

²⁶Широков, А., Юркова, С. Оценка деятельности органов местного самоуправления / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть. – 2009. – № 3. – С. 78-84.

Важным требованием к системе показателей являются их полнота, но не избыточность, достоверность, актуальность, возможность реального получения в реальные сроки. Учитывая, что сами органы местного самоуправления не располагают достаточными собственными возможностями для сбора информации, целесообразно пользоваться имеющимися источниками информации, в числе которых:

- данные государственных статистических наблюдений;
- данные федеральных органов исполнительной власти, в том числе территориальных;
- данные органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- данные органов, структурных подразделений местной администрации;
- данные муниципальных организаций, предприятий, учреждений;
- данные государственных организаций, учреждений, предприятий;
- открытые данные организаций иных форм собственности.²⁷

Как показывает практика в отчетах муниципальных образований приводится около 130 показателей с учетом принятых субъектами Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц.

Доклады включают в себя: таблицы с фактическими значениями целевых показателей и текстовые материалы, содержащие описание реализованных мероприятий, позволивших обеспечить улучшение значений показателей, в том числе сведения о принятых правовых актах органов местного самоуправления; описание причин, повлекших ухудшение значений показателей с соответствующими пояснениями; характеристику мер, реализуемых или планируемых к реализации для достижения планируемых значений показателей; сведения о предполагаемом объеме расходов в ключевых сферах деятельности муниципалитетов.²⁸

²⁷ Широков, А., Юркова, С. Оценка деятельности органов местного самоуправления / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть. – 2009. – № 3. – С. 78-84.

²⁸ Калинин А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.М. Калинин, Е.А. Софрыгин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 203-211.

Выводы к разделу I:

1) Сельские территории России обладают мощным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом и не только выполняют основополагающую продовольственную функцию, но производят важнейшие общественные блага, связанные с пополнением демографического, трудовосурсного и культурного потенциалов страны, обеспечением занятости городского населения в сферах материально-технического снабжения сельского хозяйства и переработки аграрной продукции, загородной рекреацией и агрорекреацией горожан, поддержанием общего экологического равновесия, сохранением и улучшением потенциала живой природы, социальным контролем за обширными малозаселенными территориями нашей страны.

2) Выполнение сельскими территориями указанных функций является важнейшим условием для успешного социально-экономического развития страны. В данной связи обостряется внимание к критериям конкретной деятельности каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

3) Эффективность управления сельскими территориями определяют два взаимосвязанных параметра: социальная и экономическая эффективность. Социальная эффективность - качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества. Она неразрывно связана с возложением на органы местного самоуправления обязательств по поводу разрешения тех проблем, носителем которых выступает местное сообщество. Экономическая эффективность - количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности; характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях внешней среды.

4) В Российской Федерации в настоящее время оценка эффективности деятельности муниципальных образований производится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и

муниципальных районов» и включает в себя следующие показатели:

- показатели, характеризующие финансовую обеспеченность;
- показатели характеризующие наличие инфраструктуры;
- показатели, характеризующие «мощность» инфраструктуры;
- показатели, характеризующие кадровую обеспеченность.

РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОРОКИНСКОЙ СЕЛЬСКОЙ ТЕРРИТОРИИ СТАРООСКОЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Сорокинская сельская территория Старооскольского района Белгородской области расположена в восьми километрах к югу от районного центра и в трех километрах к западу от железнодорожной станции Котел Южного направления.

с.Сорокино расположено на правом берегу р. Оскол. Граничит оно со слободой Ямской и Бор-Малявинкой с севера, Обуховкой с юга, Нижнее-Чуфичево с юго-запада. По территории села протекает река Оскол, самая большая река района. В районе Малявинки с левого берега река имеет приток р. Убля, а в районе х. Игнатовка приток р. Котел. Надо отметить, что в конце XVI века и в XVII в. Река Оскол была судоходна. Плоскодонные суда, как указывают документы, перевозили большую часть припасов леса для строительства южных городов-крепостей Московского государства.

Первоначальное заселение первобытным человеком нашего края было длительным процессом, на который влияли климатические условия.

В лесах водились белки, дикие кабаны, бобры, волки, гнездились ястребы, в берегах реки жили воронки. В реке обитали различные виды рыб: сазан, карась, плотва, щука, красноперка, голавль, налим, сом.

На территории богатейшие запасы разнообразного по составу песка, глины и мела.

Заселение края можно разделить на три этапа: 1-й до 1616 г., второй до середины XVIII века и третий – вторая половина XVIII столетия. Купля земли,

семейные разделы приводили к образованию мелких поселений, а мелкие поселения объединялись в одно большое. Сорокино и Нижнеатаманское – однодворческие поселения XVIII века.

Хутор - Игнатовка ранее именовался Воейков хутор, а его жители крепостные помещики Воейкова.

Имеется еще одна версия, Хутор-Игнатовка – поселение XVIII века – назывался деревня Болотская. Современное название, видимо, связано с именем помещика Игната Митрофанова. Воейкову принадлежали современный Котельный лес и Забережное. В 1952 году происходит административно-территориальные изменения. К Сорокино присоединили деревню Нижнее - Атаманское, земли, лежащие вокруг деревни передаются во владения колхоза «Победитель». В 1954 году по указу Президиума Верховного Совета СССР образуется Белгородская область, куда вошел Старооскольский район и принадлежащие ему села: в том числе с. Сорокино, д. Нижнее Атаманское и х. Игнатовка.

Управление Сорокинской сельской территории администрации Старооскольского городского округа Белгородской области было учреждено решением Совета депутатов Старооскольского городского округа от 27.06.2008 г.²⁹.

Управление как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям³⁰.

Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами

²⁹Об учреждении Управления Сорокинской сельской территории администрации Старооскольского городского округа Белгородской области и утверждении Положения об Управлении Сорокинской сельской территории администрации Старооскольского городского округа Белгородской области: Решение Совета депутатов Старооскольского городского округа Белгородской области от 27.06.2008 г. № 130 (ред. от 28.04.2012 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 29.01.2014).

³⁰Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2013 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2013); О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 11.02.2013 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2014).

Российской Федерации, законами Белгородской области и иными нормативными правовыми актами Белгородской области, Уставом Старооскольского городского округа Белгородской области и иными правовыми актами органов местного самоуправления Старооскольского городского округа, Положением об Управлении Сорокинской сельской территории администрации Старооскольского городского округа³¹.

Управление подчиняется главе администрации городского округа, а непосредственно по вопросам своей деятельности – заместителю главы администрации городского округа по развитию сельских территорий – начальнику управления сельского хозяйства и продовольствия. Руководство Управлением осуществляется начальником Управления.

В соответствии с возложенными на Управление задачами и в пределах своей компетенции, Управление обеспечивает проведение единой муниципальной политики на подведомственной территории, рассматривает в установленном Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» порядке письма, жалобы и обращения юридических лиц и граждан по вопросам, относящимся к компетенции Управления, и принимает в соответствии с действующим законодательством меры по урегулированию спорных вопросов³².

Управление возглавляет начальник Управления, назначаемый на должность и освобождаемый от должности главой администрации городского округа в установленном порядке.³³

Начальник Управления осуществляет руководство Управлением на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на

³¹Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М., 2001. 39 с.; Устав Старооскольского городского округа Белгородской области: Решение Совета депутатов Старооскольского городского округа Белгородской области от 21.02.2008 г. № 24 // Администрация Старооскольского городского округа: офиц. сайт. URL: <http://oskolregion.ru> (дата обращения: 01.02.2014).

³²О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) // Справочная правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 02.02.2014).

³³ Положение об Управлении Сорокинской сельской территорией администрации Старооскольского городского округа Белгородской области: принято Советом депутатов Старооскольского городского округа 27 июня 2008 г. № 130. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru>

Управление задач и осуществление им своих полномочий и функций.

Начальник Управления подчиняется главе администрации городского округа и заместителю главы администрации городского округа по развитию сельских территорий - начальнику управления сельского хозяйства и продовольствия.

Сельские территории, как многофункциональная подсистема общества, всегда выполняли и выполняют важнейшие стратегические функции, так как занимают большую часть территории России. Продовольственная безопасность, определяемая производственной функцией села, контроль над территориями, воспроизводство трудовых ресурсов, культурно-историческая самобытность государства – приоритетные направления политики высокоразвитых мировых держав. В этой связи социально-экономическое развитие сельских территорий РФ, а вместе с тем и качество жизни сельского населения – вопросы, которые приобретают сегодня высочайшую актуальность³⁴.

В настоящее время Сорокинская сельская территория входит в состав Старооскольского городского округа Белгородской области.

Основная составляющая это 3 населенных пункта: село Сорокино, село Нижнеатаманское, село Хутор-Игнатовка.

Анализ социально-экономического положения Сорокинской сельской территории является необходимой предпосылкой принятия органами местного самоуправления различных управленческих решений в будущем. Он проводился путём сопоставления фактических показателей анализируемого периода с плановыми, а также с фактическими показателями за предшествующие годы.

Целью такого анализа является установление причин и факторов отклонения фактических показателей от плановых и от показателей предшествующих лет, выявление позитивных тенденций, которые необходимо развивать, и негативных которым необходимо противостоять, «определение узких мест и диспропорций в развитии отдельных сфер муниципальной деятельности, выявление резервов роста»³⁵.

В дипломном проекте мы проведём анализ социально-экономического

³⁴Мищенко В.В. Развитие внутрирегионального сельского пространства: методический аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 43-49.

³⁵ Зотов В.Б. Система муниципального управления. – М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2012. С. 424.

положения в Сорокинской сельской территории с учётом уже принятых управленческих решений, их организации и результативности.

Численность населения Сорокинской сельской территории представлена в материалах таблицы³⁶.

Таблица 1

Информация по количеству жителей Сорокинской сельской территории с разбивкой по категориям

населенные пункты входящие в состав Сорокинской сельской территории	количество жителей в каждом населенном пункте(чел)	из них: участников ВОВ (чел)	из них: вдов умерших уч.в.ВОВ (чел)	из них: узников фашистских концлагерей	из них: участников ликвидации и на Чернобыльской АЭС	из них: участвовавших в горячих точках	количество детей от 0 до 18 лет	количество инвалидов
с. Сорокино	746	1	4	1	1	4	137	83
с. Нижнеатаманское	207	0	2	0	1	2	41	18
х. Игнатовка	53	0	1	0	1	0	7	4
итого:	1006	1	7	1	3	6	185	105

³⁶Сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа: информационный портал. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

Таким образом, наиболее заселенным пунктом Сорокинской сельской территории является с. Сорокино. Трудоспособное население составляет 620 чел., при этом работают на территории – 70 человек, в городе Старый Оскол 546 человек, за пределами области 4 человека.

Социальная сфера Сорокинской сельской территории воспроизводит и развивает главное богатство – человеческий потенциал, человеческий капитал. В идеале социальная сфера должна обеспечивать такое социально приемлемое и допустимое материальное, политическое, культурное положение социальных групп и слоёв населения, при котором они могут реализовывать личные интересы различными видами деятельности способствовать собственному развитию и развитию общества в целом.³⁷

Управление развитием социальной сферы осуществляется с учетом интересов населения и призвано устранять противоречия между несовпадающими интересами различных субъектов, между текущими и перспективными интересами общества³⁸.

Образовательный уровень населения Федосеевской сельской территории – один из важнейших факторов, требующий длительного времени и значительных финансовых вложений в его создание, сохранение и повышение.

Структура системы образования в сельской территории состоит из:

1) «общеобразовательного элемента», включающего в себя начальное общее образование, основное общее образование и среднее (полное) общее образование;

2) «государственного образовательного стандарта», определяющего обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объём учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников.

Система образования Сорокинской сельской территории включает в себя два муниципальных образовательных учреждения МОУ «Сорокинская основная общеобразовательная школа» село Сорокино и ДООУ «Детский Сад Золотой ключик» с. Сорокино.

³⁷Сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа: информационный портал. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

³⁸Бабун, Р.В. Организация муниципального управления. Санкт-Петербург: Питер, 2012. С. 190.

В настоящее время общая численность учащихся Сорокинской школы – 44чел. Педагогический коллектив состоит из 13 человек, 12 педагогических работников имеют высшее образование, 9 - квалификационную категорию, 1 - молодой специалист.

На территории Сорокинской сельской территории функционирует 1 фельдшерско-акушерский пункт (ФАП). ФАП Сорокинской территории обслуживают население численностью 1000 человек. На ФАПе работают 1 специалист среднего медицинского персонала, 1 санитарка.

Формирование культурной среды Сорокинской сельской территории, имеет свою богатейшую историю. В области культуры деятельность управления Сорокинской сельской территорией направлена на развитие и реализацию культурного и духовного потенциала населения, создания условий для социальной и культурной реализации отдельной личности и ее приверженности к творчеству, поощрение творческого начала посредством повышения качества культурных услуг, активное привлечение населения к участию в культурной жизни и ознакомление с культурным наследием и современной культурой, создание условий для сбора и научной обработки документов исторического и культурного значения в фондах музеев, библиотек поселения, обеспечение их перевода на современные электронные носители, постоянное и широкое их экспонирование.

На территории в 2011 построен современный «Дом культуры» на 140 посадочных мест, оснащенный всем необходимым для осуществления и развития культурно - досуговой деятельности на селе. В здании также расположилась сельская библиотека с доступом в Интернет и кабинет участкового уполномоченного полиции³⁹.

На территории находятся: один школьный стадион, 1 футбольное поле на территории с. Сорокино. При школах в спортивных залах проводятся занятия в спортивных секциях и кружках.

В области дальнейшего развития физической культуры и спорта деятельность управления должна быть направлена на организацию и совершенствование физической культуры и спорта, формирование здорового образа жизни и

³⁹Сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа: информационный портал. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

активного отдыха населения Сорокинской сельской территории, снижение криминогенной напряженности среди молодежи. Вся работа с населением в области физической культуры и спорта проводится на общественных началах, с привлечением спонсорских средств.

Важной задачей деятельности Управления для социального благополучия граждан является обеспечение нормального функционирования жилищно-коммунального комплекса. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой целый комплекс услуг, формирующих сферу жизнедеятельности человека: эксплуатация домов, водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, теплоэнергоснабжение, электрообеспечение, газоснабжение, благоустройство и озеленение территории, ремонт дорог, зданий и объектов инфраструктур, сбор и утилизация бытовых отходов⁴⁰. Объем жилищного фонда территории составляет 31,6 тыс. кв. м, источников теплоснабжения – две котельных: с. Сорокино (газ) – мощность до 3 Гкал/ч.

Общая протяженность водопроводных сетей 15316 – м., теплотрасс – 270 м. в двухтрубном исчислении. Одиночное протяжение уличной газовой сети – 35962 м. Общая протяженность улиц, проездов, набережных на конец года – 38,65 км. Общее протяжение освещенных частей улиц проездов, набережных и т.п. – 18 км. Количество парков культуры и отдыха 1 (открыт в 2011 году, площадь 0,4 га.)⁴¹

Оказание жилищно-коммунальных услуг населению осуществляет 4 предприятия.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования, расположенных на территории составляет 30 км, требуется строительство автодороги протяженностью 2 км, которая соединит х. Игнатовка с магистралью 1.1. Также необходимо завершить строительство автодороги протяженностью 2 км, которая соединит ул.Дачная и ул.Ольховая. На 2013 год намечена реконструкция моста через реку Оскол в районе (Аксеновка). Необходим ремонт дороги по улице Песочная с.Сорокино (протяженность участка – 800 метров).

Первоочередными задачами в области охраны, окружающей среды Сорокинской

⁴⁰ Демин, А.В. Регулирование развития экономики жилищной сферы. М.: АСВ, 2012. С. 97.

⁴¹ Сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа: информационный портал. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

сельской территории являются:

- снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на атмосферный воздух и водные объекты;
- сохранение и восстановление природной среды;
- формирование экологической культуры.

На территории ежегодно планируется посадка деревьев и кустарников.

Важным условием, способствующим повышению экологической безопасности, является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня, профессиональных навыков и знаний в области экологии.

Руководство Белгородской области постоянно инициирует новые программы, направленные на улучшение качества жизни населения⁴². Так как в рамках реализации областной целевой программы «Зеленая столица» по направлению «Сплошное облесение меловых склонов и эрозийно-опасных участков» реализуемой в Старооскольском городском округе с 2010 г., в Сорокинской сельской территории в период с 2010 г. по 2013 г. было посажено 36,5 га, в т.ч. по видовому составу: береза, сосна, ясень, дуб, каштан, акация.

Итогами выполнения программы является сохранение природных систем, поддержание их целостности, обеспечение экологической безопасности, улучшение здоровья населения территории.

Силами общественных работников проведена большая работа по благоустройству сел: санитарная вырубка придорожных посадок, побелка деревьев, благоустройство и озеленение улиц, ликвидация несанкционированных свалок, поддержание санитарного порядка на улицах сел, в местах летнего отдыха.

Основу экономического развития территории составляет сельское хозяйство. На территории находятся 475 личных подсобных хозяйств, из них содержат скот 241: КРС всего 101, в т.ч коров 50; овцы – 119; козы – 47.

Наличие сельскохозяйственной техники на территории характеризуется следующими показателями: тракторы – 9 единиц, сенокосилки – 3 единицы, мотоблоки и мотокультиваторы – 18 единиц⁴³

⁴² Отчет Управления Сорокинской сельской территорией за 2013 г. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

⁴³ Сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа: информационный портал. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

Одной из задач Управления Сорокинской сельской территории является создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие в развитии малого и среднего предпринимательства⁴⁴. Достоинно оплачиваемая работа – вот главный вопрос, интересующий большинство жителей села. Приближенность к городу оттягивает наиболее инициативных, трудоспособных жителей. На сегодняшний момент на территории села работают 142 человека. Для того чтобы молодые, работоспособные люди не покидали села, Управление Сорокинской сельской территории старается придать привлекательность сельскому образу жизни. С раннего детства, со школьного возраста нужно формировать у молодёжи позитивное отношение к сельскому труду, к сельским профессиям.

Областная целевая программа «Семейные фермы Белогорья» разработана в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий Белгородской области⁴⁵. При разработке Программы учитывалось, что сельское население Белгородской области составляет более полумиллиона человек. Это – огромная производительная сила, которая используется недостаточно эффективно. Традиционные виды деятельности, распространенные на селе до недавнего времени (такие как свиноводство, выращивание картофеля), с развитием крупно-товарного индустриального производства в сельскохозяйственных предприятиях теряет экономическую целесообразность. Одновременно с ростом доходов населения в России повышается потребительский спрос на более качественные, разнообразные, натуральные продукты питания, что создает предпосылки для развития производства менее массовых видов продукции. Программа предполагает использование механизмов государственной поддержки развития малых форм сельского хозяйства в Белгородской области с целью создания эффективно функционирующих личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских фермерских хозяйств (КФХ) и использования потенциала субъектов малых форм сельского хозяйства для обеспечения роста экономики сельских территорий и решения существующих

⁴⁴О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2013).

⁴⁵ Об областной целевой программы «Семейные фермы Белогорья»: постановление Правительства Белгородской области от 18 июня 2007 г. №134-пп // <http://www.consultant.ru>.

социальных проблем. В рамках Программы предусматривается разработка и реализация комплекса мероприятий, направленных на экономическую целесообразность производства сельскохозяйственной товарной продукции в ЛПХ и КФХ, основанного на потребностях рынка, с учетом стандартов производства, переработки и реализации данной продукции, а также построение системы гарантированной продажи выращенной продукции; развитие не только производственной базы, но и перерабатывающих мощностей, а также развитие системы сбыта: сельскохозяйственных рынков, оптовых компаний, дистрибьюторских компаний по продвижению готовой продукции за пределы региона. Необходимо решить главную проблему – перестроить сознание сельского жителя и сориентировать его на производство конкурентоспособной ликвидной товарной продукция⁴⁶. Программа должна стать источником создания новых рабочих мест, обеспечения самозанятости населения, особенно в период кризиса.

В рамках реализации областной целевой программы «Семейный фермы Белогорья» на территории ведут свою деятельность 14 семейных ферм.

Характеризуя направления реализации областной целевой программы, отметим, что большинство хозяйств – мясомолочного профиля, 1- грибоводство, 1 с/ф – тепличное хозяйство, 2 с/ф – овцеводство. Объем произведенной продукции за 2013 год составляет 9 миллионов 273 тысячи 800 рублей. Из них: молоко – 71 тонна, мяса - 14,9 тонн⁴⁷.

За 2013 год по программе льготные кредиты ЛПХ населению получено 6 кредитов на сумму 162 тыс. руб. В 2013 году по программе льготные кредиты ЛПХ населению, был получен 1 кредит на сумму 15 тысяч рублей. В 2013 году сумма привлеченных целевых инвестиций участниками программы «Семейные фермы Белогорья» составила 2 миллиона 595 тысяч рублей.

За 9 месяцев 2013 года сумма привлеченных инвестиций участниками программы «Семейный фермы Белогорья» составляет 1 миллион 93 тысячи рублей из них собственных средств 928 тысяч рублей, по программе самозанятости населения 150 тысяч рублей.

⁴⁶Об областной целевой программе «Семейные фермы Белогорья»: Постановление Правительства Белгородской области от 18.06.2007 г. № 134-пп (ред. от 19.11.2012 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 11.02.2013).

⁴⁷Отчет Управления Сорокинской сельской территорией за 2013 г. – Режим доступа: <http://oskolregion.ru>

В 2013 году по программе самозанятость был зарегистрирован 1 Индивидуальный предприниматель по направлению – овцеводство. Из рабочих на территории семейных ферм, ферма, имеющая объем производства более 1 млн. руб., является семейная ферма Каптилов Василий Николаевич.

Направление грибоводство:

ИП Каптилов Василий Николаевич – специализируется на выращивании гриба (вешенка). В 2013 году реализовано 36,5 тн грибов по средней цене 100 руб. за кг. Итого объем производства за 2013 год составил 3 млн. 650 тыс. руб.

За 9 месяцев 2013 года объем производства составил 34,5 тонны на сумму 3 млн. 450 тыс. руб. Свой товар Василий Николаевич реализует на рынках и магазинах области.

Растениеводством занимается 1 семейная ферма – ИП Базарова Верона Викторовна в 2013 году получила грант по программе «Поддержка начинающих предпринимателей на создание собственного бизнеса». На полученные деньги Верона Викторовна приобрела земельный участок. Основное направление деятельности - производство овощей закрытого грунта и рассады. Объем произведенной продукции за 9 месяцев 2013 года составляет – помидор – 500 кг, перец болгарский – 800 кг, лук зеленый – 40 кг, рассада перца – 1 тысяча штук, рассада помидор – 1 тысяча штук

В направлении овцеводство функционирует одного ЛПХ Сорокиной Ольги Сергеевны. Это молодая новая ферма, которая начала действовать только в 2013 году основным направлением деятельности является производство мяса баранины. За 9 месяцев 2013 года было реализовано 1тн мяса на сумму 285 тыс. руб.

Каналы сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной участниками программы «Семейный фермы» это рынки города Старый Оскол, сети магазинов «Магнит».

Выводы к разделу II:

1) Сорокинская сельская территория входит в состав Старооскольского городского округа Белгородской области. Основной целью территориального органа власти (Управление Сорокинской сельской территории) является организация управления сельской территорией и координация деятельности бюджетных и иных учреждений на подведомственной территории по своевременному, качественному,

эффективному выполнению возложенных на них функций, а также реализация федеральных, региональных и муниципальных целевых программ.

2) Перед Управлением Сорокинской сельской территории ставятся важные задачи и проблемы: организация и контроль бесперебойного электро, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; совершенствование дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; обеспечение оказания доступной первичной медико-санитарной помощи; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; привлечение населения к занятию физической культурой и спортом; обеспечение организации сбора и вывоза бытовых отходов; организация благоустройства и озеленения подведомственной территории; создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства; обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; обеспечение первичных мер пожарной безопасности; организация мероприятий по охране окружающей среды; организация проведения общественных работ для граждан и временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

3) Социально-экономическое развитие Сорокинской сельской территории за последние годы набирает темпы и осуществляется по программе социально-экономического развития Старооскольского городского округа. Качество жизни сельского населения затрагивает общественные, социальные, трудовые, экономические, демографические, экологические, правовые, культурные и другие аспекты. Объективная оценка социально-экономического развития Сорокинской сельской территории позволит органам власти принимать обоснованные управленческие решения. Результаты оценки социально-экономического развития позволяют отнести уровень развития территории к высокому показателю социально-экономического развития. В целом выбор стратегии развития социальной сферы сельских муниципальных образований должен быть направлен на повышение качества жизни сельского населения посредством интенсивного развития социальной

инфраструктуры. Решение социально-экономических проблем сельского развития и обеспечение роста уровня жизни населения Сорокинской сельской территории требует взаимодействия между органами местного самоуправления и местными жителями.

4) Основными проблемными зонами в развитии сельской территории и повышении качества жизни населения становятся создание альтернативных источников занятости, повышение уровня профессиональной подготовки населения, механизмы поддержки экономической активности сельских жителей, их участие в развитии социально-культурной инфраструктуры.

РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТАРОРОГОВСКОГО СЕЛЬСОВЕТА ГОРШЕЧЕНСКОГО РАЙОНА КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Как показало проведенное исследование, реформирование практики муниципального управления предъявляет все более высокие требования к технологиям и методам управления, и как следствие обуславливают необходимость совершенствования сложившихся подходов.

В данной связи актуализирована необходимость обращения к проблеме проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, особенно в сельских территориях. Сложность проведения такой процедуры обуславливается с одной стороны проблемами формирования целостной системы мониторинга, с другой – формированием эффективного инструментария его проведения. В связи с чем, современные исследования подчеркивают, что подобных мониторинг необходимо проводить исключительно в тесной увязке с существующими теоретическими разработками и реальными практиками

муниципального управления.

Необходимость введения подобной системы мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в сельских территориях связана как с высокими требованиями, предъявляемыми к управленческому процессу, так и с тем, что система мониторинга в конечном итоге позволит облегчить управление в сельских территориях и освободиться от повторного предоставления одних и тех же данных различным структурам. Высвободившиеся время и средства позволят руководству сельскими территориями использовать их для решения насущных проблем развития, уделяя внимание другим аспектам и подсистемам управления. Учитывая динамичность изменений в социально-экономической системе, такой резерв времени особенно необходим. И, в-четвертых, как показывает практика, создание системы мониторинга само по себе не приводит к предполагаемым результатам. У значительной части руководителей по-прежнему мониторинг вызывает серьезные затруднения, имеющие двоякий характер: одни руководители не опираются на его данные в своей деятельности, другие чрезмерно увлекаются детализированным сбором мониторинговых данных.

Важность управленческого мониторинга определяется теми функциями, какие он должен выполнять:

- наблюдение за состоянием организации на основе установленных системой показателей (индикаторов);
- определение степени отклонения фактически полученных данных о деятельности муниципального образования от предусмотренных;
- проведение диагностики с целью выявления состояния муниципального образования, причины появления проблем в управлении и, на основе полученных данных об отклонениях или серьезных ухудшениях в состоянии и развитии, формирование оснований для возможных путей их устранения;
- предложение оперативных, своевременных управленческих решений по улучшению деятельности всей организации в соответствии с поставленными стратегическими целями и выработанными плановыми показателями;
- осуществление регулярной текущей корректировки целей, включая стратегические, и показателей развития организации.

Характерными чертами управленческого мониторинга являются:

- управленческий мониторинг представляет собой постоянное во времени действие;

- он включает в себя систематическое отслеживание определенных постоянных параметров социально-экономической системы, т.е. представляет собой проводимый с определенной периодичностью сбор данных о важнейших характеристиках подсистем и элементов изучаемой большой системы;

- системный характер управленческого мониторинга является важным условием его эффективности, что подразумевает изучение параметров как внутренней, так и внешней среды, а также взаимосвязи всех ее составляющих;

- важной сущностной характеристикой управленческого мониторинга является то, что он должен проводиться не только сам систематически, но и представлять собой систему, включающую данные всех подсистем, входящих в большую систему, какой является социально-экономическая организация. Именно системность мониторинговой деятельности позволяет выступать ему максимально эффективно и предоставлять необходимую для управления организацией информацию о состоянии системы в динамике, выявлять и прогнозировать возможные направления ее трансформации;

- сбор мониторинговых данных осуществляется при помощи разнообразных методов в зависимости от того, какие составные части системы изучаются. В основу выбора должны быть положены общенаучные и частные методы исследования;

- полученные данные должны подвергаться обработке при помощи различных методов, прежде всего сравнения и анализа;

- при проведении управленческого мониторинга должны применяться современные информационные технологии, а полученные данные – систематизироваться. Кроме того, необходимо создавать условия для упорядоченного хранения этих данных;

- полученные мониторинговые данные должны быть востребованы системой управления для прогнозирования и принятия на их основе управленческих решений;

- результаты мониторинговых данных следует распространять для их использования на различных уровнях организационной системы;

- эффективность управленческого мониторинга связана с правильной постановкой цели его проведения и использования его результатов.
- системный характер управленческого мониторинга является важным условием его эффективности, что подразумевает изучение параметров как внутренней, так и внешней среды, а также взаимосвязи всех ее составляющих;
- важной сущностной характеристикой управленческого мониторинга является то, что он должен проводиться не только сам систематически, но и представлять собой систему, включающую данные всех подсистем, входящих в большую систему, какой является социально-экономическая организация. Именно системность мониторинговой деятельности позволяет выступать ему максимально эффективно и предоставлять необходимую для управления организацией информацию о состоянии системы в динамике, выявлять и прогнозировать возможные направления ее трансформации;
- сбор мониторинговых данных осуществляется при помощи разнообразных методов в зависимости от того, какие составные части системы изучаются. В основу выбора должны быть положены общенаучные и частные методы исследования;
- полученные данные должны подвергаться обработке при помощи различных методов, прежде всего сравнения и анализа;
- при проведении управленческого мониторинга должны применяться современные информационные технологии, а полученные данные – систематизироваться. Кроме того, необходимо создавать условия для упорядоченного хранения этих данных;
- полученные мониторинговые данные должны быть востребованы системой управления для прогнозирования и принятия на их основе управленческих решений;
- результаты мониторинговых данных следует распространять для их использования на различных уровнях организационной системы;
- эффективность управленческого мониторинга связана с правильной постановкой цели его проведения и использования его результатов.

Управление любой социально-экономической системой, в том числе и муниципальным образованием, предполагает систематическое отслеживание

результативности ее функционирования на основе системы разработанных мониторинговых показателей.

Не вызывает сомнений основное требование к современному муниципальному управлению – это его эффективность в достижении целей.

При этом не менее важно знать, насколько данный процесс достижения целей был затратным с точки зрения использования материальных, временных и человеческих ресурсов. То есть речь идет об определении эффективности, что является главным и необходимым условием управленческой деятельности.

Нынешний этап развития муниципального управления предъявляет особые требования к определению как эффективности функционирования в целом, так и к эффективности управления сельскими территориями. При этом главная проблема определения эффективности, по мнению И.Н. Трофимовой, заключается в отсутствии четких критериев эффективности деятельности органов управления сельскими территориями, в отсутствии продуманной направленности действий долгосрочной цели, в преобладании деятельности, направленной на решение текущих срочных задач, в нечетком разделении полномочий и ответственности, в недостаточной координации действий различных подразделений, в сложности организационной структуры и т.д.

В связи с этим необходимо рассматривать сельскую территорию как сложную социально-экономическую систему, которая должна одновременно обладать и устойчивостью к неблагоприятным внешним воздействиям, и нацеленностью на устойчивое развитие. Управление позволяет, с одной стороны, поддерживать на достигнутом уровне все системы жизнеобеспечения сельской территории, объемы и качество услуг, а с другой – создавать условия для дальнейшего прогресса. Управление развитием сельской территорией нацелено на реализацию главной цели – повышение качества жизни его населения. Именно степень реализации этой цели должна лежать в основе определения эффективности функционирования сельской территории и ее системы управления.

При этом на сегодняшний день отсутствует гибкая система оценки управления сельской территории, позволяющая определять быстро и с наименьшими затратами не только сформировавшиеся, но и вероятностные проблемы. Принятая система

статистических показателей не соответствует местным потребностям; во многих муниципальных образованиях не ведется целенаправленная работа по совершенствованию управления развитием.

Проблема эффективности функционирования и управления социально-экономическими организациями давно является предметом изучения, однако единства в подходах к ее решению для муниципальных образований в научной литературе нет. Тем не менее, вопрос об определении эффективности управленческого мониторинга не поднимается, хотя, как уже отмечалось, любое управленческое действие требует определения его эффективности. Это же касается и мониторинга, который, по мнению автора данной статьи, является одной из общих функций управления.

Эффективность управления – это результативность деятельности органов местного самоуправления, которая отражается в различных показателях как муниципального образования в целом, так и в собственно управленческой деятельности муниципальных органов и должностных лиц. Эта деятельность имеет количественные и качественные характеристики. По мнению А.А. Васильева, можно выделить 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.

В самом общем виде под экономической эффективностью (Е_у) управления принято понимать соотношение затрат ресурсов (материальных, финансовых, человеческих, временных) к полученным результатам, что можно определить по формуле⁴⁸:

$$E_y = \frac{\text{результат}}{\text{затраты управленческого труда}}$$

Таким образом, суть эффективности состоит в том, что управление обеспечивает достижение поставленных целей и решения задач в минимальные сроки при наименьших затратах (ресурсах). Этот общий подход может лежать в основе определения эффективности управленческого мониторинга.

⁴⁸ Широков, А., Юркова, С. Оценка деятельности органов местного самоуправления / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть. – 2009. – № 3. – С. 78-84.

Важнейшими характеристиками мониторинга служат такие составляющие, как непрерывность и наличие стабильных показателей и индикаторов. Необходимыми условиями успешной работы управленческого мониторинга выступают:

- создание системы показателей и индикаторов;
- выявление путей сбора данных;
- обозначение периодичности получения данных;
- назначение ответственных за сбор и систематизацию мониторинговой информации;
- контроль за реализацией мониторинга;
- обработка и оформление мониторинговой информации в удобной для применения форме.

Своеобразие муниципальных образований требует выработки для каждого из них конкретных индикаторов. Однако можно определить и общие направления мониторинга. В литературе делается попытка выделения таких показателей. В целом это статистические данные.

Анализ имеющихся систем мониторинга отдельных муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что мониторинг его организаторами понимается как отслеживание, т.е. определение состояния на данный момент. Особенность предлагаемой системы, позволяющей использовать мониторинг в реализации функций управления, заключается в создании системы регулярного отслеживания, позволяющей выявить динамику процессов. Поэтому планирование должно опираться на анализ результатов процессов развития муниципальных образований с помощью системы мониторинговых показателей, таких как: статистические данные, комплексные коэффициенты социально-экономических показателей, данные социологических опросов, наблюдений.

Исходя из вышесказанного, можно выделить основные направления проведения мониторинга в сельской территории:

- 1) показатели социального состояния сельской территории (качество жизни населения);
- 2) уровень потенциала сельской территории;
- 3) финансово-бюджетное состояние;

4) выполнение плановых показателей и реализация программ за предыдущий период;

5) параметры внешней среды, влияющие на развитие сельской территории⁴⁹.

Формирование оптимальной системы мониторинга предусматривает прежде всего выявление перечня необходимых показателей в каждой группе. С этой целью целесообразно использование метода экспертных оценок. Группа экспертов должна включать как теоретиков, так и специалистов практиков, объединенных по основным направлениями мониторинга.

Процесс выработки показателей можно разделить на несколько этапов. Первоначально эксперты определяют частные показатели. На этом этапе задача заключается в разработке максимального количества показателей, что можно осуществить применением метода «мозгового штурма». Далее идет укрупнение параметров, создание интегральных показателей. Здесь применяется экспертный опрос методом Дельфи. Задачей этого этапа является создание системы показателей. На последнем, третьем этапе определяются организационные аспекты реализации мониторинга, для чего создается группа специалистов, которые завершают процесс формирования показателей. В итоге делаются выводы о принятых показателях и формулируются основные требования к их сбору:

- конкретные показатели и индикаторы, которые будут отслеживаться;
- регулярность их отслеживания и сроки предоставления;
- методы, которые будут применяться при сборе этих показателей;
- вид предоставляемой информации;
- должностные лица, которые в соответствии со своими должностными обязанностями будут отвечать за сбор конкретных данных, состояние, качество и сроки предоставления информации;
- круг (уровень) распространения мониторинговой информации.

В итоге выделенные критерии должны быть сведены в таблицы, которые заполняются с определенной периодичностью при наличии данных в системе управления. При их отсутствии необходимо сформировать условия для их

⁴⁹ Калинин, А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.М. Калинин, Е.А. Софрыгин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 203-211.

регулярного получения.

Созданные на основе такой системы мониторинговые данные позволят проанализировать ситуацию, увидеть наметившиеся тенденции и на их основе прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие муниципального образования.

Особое значение при определении эффективности приобретает вопрос о выработке нормативных показателей, с которыми будут сравниваться показатели реального состояния дел в муниципальном образовании и их динамика.

Основной целью мониторинга является создание необходимой информационной базы для руководства сельской территорией. Мониторинг становится одним из инструментов, способствующих работе развивающихся социально-экономических систем. При этом, выступая в виде общей функции управления, он, с одной стороны, помогает отслеживать эффективность управления муниципальным образованием в целом, а с другой, как любой виду управленческой деятельности, – сам нуждается в определении того, насколько эффективно он осуществляется.

Если рассматривать управление как процесс продвижения от постановки цели к ее достижению, то мониторинг выступает в качестве информационной основы для определения динамики затраченных ресурсов на всех этапах управленческой деятельности. При этом данные мониторинга о путях достижения целей и результатах деятельности помогают определить эффективность управления в целом и повлиять, при необходимости, на постановку целей управления.

Являясь основанием определения общей эффективности управления, мониторинг, в свою очередь, требует к себе особого внимания. При проведении мониторинга затрачиваются разнообразные ресурсы: финансовые, временные, кадровые, технические. Поэтому задача управления МО заключается в том, чтобы создать максимально эффективную систему управленческого мониторинга. Для этого необходимо регулярно, с периодичностью один раз в месяц или год (в зависимости от вида исследуемой деятельности), проводить оценку эффективности мониторинга. Сложность такой оценки заключается в том, что сам мониторинг не дает сиюминутного результата. Можно суммировать все затраты на организацию мониторинга, проведя расчет всех используемых ресурсов в денежном выражении.

Однако результаты мониторинга трудно представить только в денежном (ресурсном) выражении. Эффективность управленческого мониторинга в МО можно определять на основе анализа показателей и индикаторов, применяемых к изучаемой системе, в данном случае – муниципальному образованию⁵⁰.

Понятие показателя используется достаточно широко в различных областях. Как правило, под показателем понимается обобщенная характеристика свойств объекта или процесса. Показатель выступает методологическим инструментом, обеспечивающим возможность проверки теоретических положений с помощью эмпирических данных. Обычно выделяют следующие два вида показателей:

- качественные показатели, фиксирующие наличие или отсутствие определенного свойства;
- количественные показатели, фиксирующие меру выраженности, развития определенного свойства, отраженные в числовых значениях.

В социологии под показателями и индикаторами понимается доступная для наблюдения и измерения характеристика изучаемого объекта, т.е. эти два понятия могут использоваться как синонимы. Однако при определении эффективности мониторинга целесообразно производить разделение показателей и индикаторов, хотя возможно их суммарное исчисление. Показатели отражают характеристики объекта на основе статистических данных. Индикаторы получают на основе изучения, обобщения и сравнения показателей.

Как уже отмечалось, основное требование к муниципальному управлению – это эффективность в достижении целей, реализации функций и задач. На сегодняшний день существуют различные подходы к использованию показателей при проведении мониторинга. Так как муниципальные образования различаются между собой в зависимости от их типа, демографических, экономических и других параметров, число показателей и индикаторов может существенно варьироваться. Поэтому на практике анализ всех рекомендуемых показателей не всегда представляется возможным. Исходя из этого, одним из коэффициентов, позволяющих выявить количественное соотношение оптимальности применяемых показателей и

⁵⁰ Калинин, А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.М. Калинин, Е.А. Софрыгин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 203-211.

индикаторов, будет коэффициент использования возможностей мониторинга (K_m), который можно рассчитать как отношение отслеживаемого количества показателей в управлении конкретной территории к общему количеству максимально возможного числа показателей и индикаторов, разработанных на научном уровне. Расчет предлагаемого коэффициента K_m осуществляется на основе формулы.

$$K_m = \frac{\text{максимально возможное число показателей}}{\text{отслеживаемое количество показателей в управлении МО}}$$

Результатом управленческой деятельности в сельской территории является принятие управленческих решений. Поэтому важным фактором определения эффективности мониторинга является использование его данных в разработке и принятии управленческих решений. Эффективность созданной и применяемой в МО системы показателей мониторинга (Э_m) определяется отношением общего количества управленческих решений, принятых в муниципальном образовании, к числу управленческих решений, принятых на основе данных мониторинга (формула 3).

$$\text{Э}_m = \frac{\text{общее количество принятых управленческих решений}}{\text{количество управленческих решений, принятых с учетом данных мониторинга}}$$

Анализ формул приводит к пониманию необходимости объединения этих используемых данных для выявления взаимосвязи мониторинга и управленческих решений. Это позволяет рассчитать коэффициент эффективности применения мониторинговых данных в системе управления (Э_y), который можно определить по формуле. На основании этой формулы необходимо общее количество отслеживаемых показателей в управленческом мониторинге разделить на общее количество показателей, используемых для принятия управленческих решений в практике конкретной сельской территории.

$$\text{Э}_y = \frac{\text{количество отслеживаемых показателей}}{\text{количество показателей используемых для принятия управленческих решений}}$$

Определение эффективности использования мониторинга позволит выявить слабые стороны в организации его проведения. Расчет предлагаемых коэффициентов в динамике даст возможность руководству муниципального образования обратить внимание на использование данных мониторинга в процессе управления. Необходимые коррективы в организацию и проведение управленческого

мониторинга вносят на основе расчетов коэффициентов и их анализа. Возможные направления для этого анализа даются в таблице.

Регулярное отслеживание предлагаемых коэффициентов позволяет выявлять отклонения от максимально возможного значения. При наличии таких отклонений проводится анализ их причин и разрабатываются управленческие решения. Определение эффективности управленческого мониторинга достаточно трудоемкий процесс, состоящий из ряда последовательных действий, соблюдение которых позволит более точно определить состояние исследуемого объекта и дать оценку его эффективности.

Таблица 1

Направления работы по результатам определения эффективности мониторинга

Наименование коэффициента	Значение	Периодичность проведения	Анализ результатов	Принятие решения
Использование показателей	1	1 раз в год	Неиспользованные показатели и причины этого	Включить (исключить) показатели из системы мониторинга
Эффективность мониторинга	< 1	1 раз в месяц	Результативность принятых управленческих решений без мониторинговых данных	Применять (не применять) мониторинговые данные в управленческих решениях
Применение мониторинга	<1	1 раз в год	Причины неиспользования показателей (индикаторов) в управленческих решениях	Использовать мониторинговые данные; убрать (добавить) показатели (индикаторы) в систему мониторинга

Выделяют шесть этапов в процессе мониторинга, каждый из которых является базовым для последующих. Начальным этапом процесса определения эффективности управленческого мониторинга является определение его целей. Поставленные цели служат основанием для разработки системы показателей и индикаторов для мониторинга – второй этап. На третьем этапе для каждого показателя (индикатора) выявляются условия отслеживания и решаются организационные вопросы сбора

информации. На четвертом этапе один раз в месяц (или год) проводится расчет эффективности мониторинга по приведенным формулам, и на этой основе анализируются результаты, служащие основанием для принятия решений о совершенствовании системы мониторинга. При необходимости вносятся коррективы в количество собираемых мониторинговых показателей, они могут меняться, либо меняется процесс сбора (например, периодичность, методы сбора и т.д.).

Представляется, что система управленческого мониторинга будет эффективной, если за сбор, фиксацию и анализ мониторинговой информации будет отвечать отдельный специалист в администрации.

Вывод к разделу III:

1) Инновационные процессы, происходящие в муниципальных образованиях Российской Федерации в последние годы, предъявляют все более высокие требования к управлению ими и определяют необходимость разработки новых подходов к приемам и методам. Старые подходы уже не могут обеспечить эффективное развитие сельской территории, поэтому необходимо коренное изменение отношения к управлению ими. В данной связи актуализировано обращение к проблеме мониторинга, что объясняется, с одной стороны, начавшимся его применением в управлении социально-экономическими системами, а с другой – возникающими проблемами, как формированием его целостной системы, так и определением методов его проведения и выявлением его эффективности.

2) Исходя из вышесказанного, можно выделить основные направления проведения мониторинга в сельской территории:

1) показатели социального состояния сельской территории (качество жизни населения);

2) уровень потенциала сельской территории;

3) финансово-бюджетное состояние;

4) выполнение плановых показателей и реализация программ за предыдущий период;

5) параметры внешней среды, влияющие на развитие сельской территории.

3) В целом, проведение управленческого мониторинга способствует определению эффективности работы всей системы управления муниципальным

образованием. Но и сам мониторинг нуждается в определении его эффективности. Выработка надежной методики определения эффективности проводимого мониторинга позволит руководству муниципальных образований ориентироваться в сложившейся ситуации и выявлять слабые стороны и в управлении, и в управленческом мониторинге, своевременное определение эффективности которого будет способствовать корректировке управленческого воздействия и позволит получать более высокие результаты управленческой деятельности.

В структуре любой организации, представляющей собой целостную производственно-хозяйственную систему, можно выделить две подсистемы – производственную и управляющую.

В состав производственной подсистемы входят трудовые коллективы, непосредственно заняты производством, функции же управления в данной производственно-хозяйственной системе возложены на управляющую подсистему. Главная цель последней осуществление целенаправленного воздействия на объект управления, в данном случае на производственную подсистему, для достижения поставленных целей, а также координация усилий всех участников производственного процесса.

Следует отметить, что несмотря на то, что любой процесс труда не обходится без элементов управления, управление как самостоятельная функция и отдельный вид деятельности выделяется лишь на определенной ступени развития производства. Появление разделения труда повлекло за собой необходимость в управлении, что как следствие потребовало кооперирования деятельности отдельных исполнителей в единый производственный процесс. Усложнение производственных форм и расширение экономических и торговых связей послужили объективной основой для формирования и развития общественного производства [13, С. 45].

Результатом подобной эволюции стало то, что на современном предприятии лишь определенная часть сотрудников непосредственно включена в процесс управления, другая же занята производством материальных благ. Возникающие отношения между двумя этими системами можно охарактеризовать как отношения между субъектом управления и объектом в процессе в процессе производственно-кооперированного труда.

В качестве объекта управления в данном случае выступает отдельно взятый сотрудник или несколько членов организации, представляющих собой трудовой коллектив. Отметим, что в качестве трудового коллектива может выступить и все персонал организации, так и сотрудники отдельно взятого структурного подразделения.

В качестве субъекта управления выступает та часть системы, которая

инициирует управленческое воздействие в отношении объекта управления. По факту в организации субъектов управления являются органы управления, руководители всех уровней[33, С. 14].

Важно отметить, весь коллектив организации представляет собой соединение двух подсистем – управляющей и управляемой, т.е. субъекта управления и объекта. Данное обстоятельство позволяет характеризовать трудовой коллектив организации как систему, т.е. совокупность взаимосвязанных и взаимообуславливаемых деятельности друг друга элементов. Характеризуя трудовой коллектив с позиции выделения в нем субъекта и объекта управления, отметим что подобное разделение носит довольно условный характер. Так, на практике субъект управления будучи той частью системы которая сама инициирует управленческое воздействие по отношению к объекту управления по отношению к вышестоящим элементам системы сама выступает в качестве объекта.

Двойственная природа объекта управления заключается в том числе и в том, что в процессе своей деятельности рабочий находится в двух состояниях – с одной стороны он осуществляет управление средствами труда, а с другой – выступает в качестве объекта управления. При этом факт того что он управляет средствами труда совершенно не делает его частью управляющей системы, прежде всего потому, что субъектом управления является та часть системы, которая осуществляет управление людьми.

Важной особенностью современного этапа развития менеджмента является выделение отдельного вида управленческой деятельности – управление человеческим ресурсом организации – персоналом.

Следствием усложнения современных производственных процессов, а также диверсификация организационной структуры стало появление целого ряда организационных видов отношений внутри системы управления персоналом. Остановимся на некоторых из них.

Во-первых, это отношения, возникающие непосредственно между основными элементами системы, т.е. между субъектов управления и объектом.

Во-вторых, это те отношения субординации и координации, которые возникают внутри самого объекта управления.

В-третьих, это отношения между руководителями и подчиненными в каждом звене управления.

И, наконец, это отношения координации, т.е. те отношения, которые возникают между руководителями различных звеньев одного уровня и отношения между подчиненными – отношения координации[33, С. 45].

Еще одним критерием классификации отношений внутри системы управления персоналом выступает число организационных связей. Здесь можно выделить простые отношения, т.е. возникающие в пределах «начальник-подчиненный» внутри одного структурного подразделения, и сложные – отношение между сотрудниками различных структурных подразделений.

Актуальным критерием классификации отношений внутри организации системы управления персоналом является характер связей. В данной классификации можно выделить линейные, функциональные и смешанные; в зависимости от периода существования – на постоянные и временные; по направлению и степени воздействия – на непосредственные и косвенные. Непосредственные отношения имеют преимущественно характер подчинения и выражены в форме приказа или указания, косвенные – в форме совета, консультации, информации и т.д.

Важной особенностью отечественного производственного менеджмента является то, что до последнего времени система управления персоналом в организации не выделялась как отдельная упорядоченная система. Справедливости ради отметим что формальные функции управления кадрами в организации существовали в организации и были возложены на руководителей отдельных структурных подразделений. Следует отметить, что не так давно управление в широком смысле этого слова сводилось лишь к выполнению функций линейного руководства. Однако само по себе это явление не должно подвергаться критике, поскольку тенденции развития управления персоналом в международной хозяйственной практике говорят как раз о приоритетности передачи большего объема функций по управлению людьми непосредственным руководителям того или иного коллектива[8, С. 12].

Следствием развития такой негативной тенденции выступает то, что отечественная практика управления характеризуется тем, что у руководства

отсутствуют реальные механизмы управления персоналом, что в конечном итоге приводит к распространению автократических управленческих практик. Несформированность теоретико-методологических подходов, а также отсутствие реальных практикотделов управления персоналом, неготовность линейных руководителей осуществлять еще и функции по управлению сотрудниками в конечном итоге деформирует общую управленческую философию, дестабилизирует климат в коллективе и отношения между сотрудниками. Как результат – отсутствие реальных стимулов эффективной деятельности, способствующей достижению поставленных целей, а также нивелирование творческого начала в работе[9, С. 53].

В данной связи отметим, что сущность управления персоналом как отдельной функции менеджмента заключается в эффективном воздействии на процесс формирования рабочей силы, способной выступить человеческим ресурсом организации и обеспечить эффективное функционирование, создание условий для всестороннего социального развития коллектива. Характеризуя деятельность по управлению персоналом, необходимо остановиться на конкретном перечне составляющих ее работ. Так составными частями управления персоналом выступают:

- определение потребности организации в кадровом составе исходя из особенностей ее развития (стратегия, выпускаемая продукция, стадия жизненного цикла и т.д.);
- создание эффективных механизмов отбора, найма, расстановки кадров;
- проведение сбалансированной кадровой политики, в основе которой лежат отечественные и зарубежные практики управления персоналом, отечественная нормативно-правовая база, потребности внутреннего и внешнего рынка труда;
- формирование система общей и профессиональной подготовки кадров;
- создание системы, позволяющей вновь прибывшим сотрудникам «безболезненно» пройти период адаптации к новым условия труда и коллективу;
- формирование оптимальной системы оплаты и стимулирования труда, система материальной и моральной заинтересованности;
- создание системы оценки кадров, проведения аттестации, в основе чего должна лежать прежде всего ориентация на создание положительных стимулов к

труду

- формирование условий для развития профессиональных компетенций– повышения квалификации, профессиональной переподготовки, что позволит обеспечить квалификационный рост сотрудников организации и рационально планировать трудовую карьеру;

- обеспечение благоприятного внутриорганизационного климата, позволяющим выстраивать открытые к конструктивному диалогу отношения между всеми участниками производственного процесса;

- обеспечение социальной защиты сотрудников организации.

В целом представленные направления деятельности службы по управлению персоналом позволяют характеризовать последнюю как многофункциональную единицу в структуре организации, основной целью которой выступает обеспечение рационального использования рабочей силы.

Всю совокупность целей предприятия можно разделить на четыре вида или блока: экономические, научно-технические, производственно-коммерческие и социальные. Не останавливаясь подробнее на рассмотрении экономических, научно-технических и производственно-коммерческих целях организации, отметим, что именно социальная цель выступает в качестве объективной основы для формирования системы управления персоналом организации[11, С. 45]. В данной связи остановимся подробнее на анализе социальных целей организации

Прежде всего отметим, что природа системы целей управления персонала двойственна. С одной стороны целью является определение конкретных потребностей работников, которые могут быть удовлетворены в процессе деятельности в организации, с другой – определение целей по использованию человеческого ресурса со стороны администрации организации.

Итак, с точки зрения персонала, блок социальных целей представлен на рисунке 1[11, С. 47].



Рисунок 1 – Система целей, позволяющая реализовать социальные потребности, с точки зрения персонала организации

С точки зрения администрации, тот же блок целей должен включать в себя целевые задачи и условия для их решения, приведенные на рис. 2. При этом анализ ветвей социальных целей и для персонала и для администрации делает очевидным их общий непротиворечивый характер. Данное обстоятельство выступает в качестве объективной основы создания взаимоотношений администрации и персонала для достижения общих целей. И несмотря на то, что в условиях рыночной экономики главной целью администрации выступает получение и расширение прибыли и каналов ее получения, ключевым моментом в развитии методологии управления персоналом является осознание того факта, что одним из важнейших условий реализации этой цели является удовлетворение социальных потребностей человека[4, С. 45].



Рисунок 2 – Система целей администрации по использованию персонала и условия их достижения

Представленные цели выступают основой для формирования системы управления персоналом, в процессе построения которой используются принципы и методы управления, сформированные в результате эволюции научных представлений и апробированные практикой[31, С. 12].

В основе формирования принципов управления персоналом лежат законы и закономерности, непосредственно отражающие объективную реальность и существующие независимо от воли и желания человека. Анализ научной литературы позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода к классификации принципов управления, а также единства трактовок их содержания. В основе классификации зачастую положено отражение определенной стороны отношений управления и отражает общую цель создание оптимальных условий для повышения эффективности производства и социального развития коллектива.

К основным принципам управления относят:

1. Принцип централизации в управлении. Данный принцип предполагает делегирование ответственности за принятие определенных управленческих решений,

а также соответствующих полномочий, лицу, стоящему ступенью ниже в иерархической лестнице. Данная практика приводит к снижению напряженности среди коллектива, создает объективную основу для профессионального роста сотрудников, развивает творческое начало, оптимизирует время, необходимое для принятия рационального управленческого решения особенно в условиях неопределенности и риска. При этом важно осознавать, что подобное делегирование влечет за собой и увеличение нагрузки на сотрудников и ответственности за принятие решений, что должно быть отражено в системе оплаты труда для такого вида работников в организации.

2. Принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации предполагает эффективное использование таких элементов как единоначалие и коллегиальность в управлении. Сущность первого состоит в том, что руководитель структурного подразделения обладает правом единоличного принятия управленческих решений, которые входят в его компетенцию. На практике, это заключается в предоставлении того объема полномочий, который является необходимым для эффективного выполнения возложенных на него функций. Коллегиальное начало в управлении означает получение и учет мнения всех участников процесса принятия управленческого решения.

3. Принцип научной обоснованности управления заключается в использовании научных методик и практик в управлении организацией. Суть данного принципа – это использование научных методов в принятии управленческих решений, в том числе и в отношении персонала. При этом важным выступает не только использование научных подходов и разработок в реальной практике управления, но и детальное изучение уже существующего практического опыта, который впоследствии может так же стать основой для научных разработок. Главной целью использования данного принципа в конечном итоге состоит в создании научной основы для эффективного развития производства.

4. Принцип плановости предполагает формирование конкретных векторов и направлений развития организации в будущем. В данной связи план выступает как совокупность социально-экономических, производственных целей, на достижение которых должна быть направлена деятельность организации.

5. В основе принципа сочетания прав, обязанностей и ответственности лежит понимание того, что каждый сотрудник организации выполняет возложенные на него задачи и несет за это персональную ответственность. Данный принцип содержит в себе главный постулат управления персоналом – каждый сотрудник несет персональную ответственность за результаты своей деятельности.

6. Основное содержание принципа мотивации заключается в создании рациональной и сбалансированной системы поощрений и наказаний, рассматриваемой с учетом непредвиденных обстоятельств, интегрируют ее по элементам организации, тем эффективнее будет программа мотивации. Данный принцип исходит из положения о том, что поведение человека имеет в своей основе определенную мотивацию, а для руководства организации представляется важным поиск оптимальных механизмов побуждения сотрудника по реализации поставленных целей.

7. Принцип демократизации означает включение каждого члена организации в управление организацией. В реальной практике управления персоналом механизмы включения сотрудников к принятию важнейших управленческих решений могут быть: долевая оплата труда; совместные денежные средства, вложенные в акции; единое административное управление; коллегиальное принятие управленческих решений.

Рассматривая теоретические основы системы управления персоналом, необходимо остановиться на такой составляющей как методы управления.

Методы управления представляют собой способы воздействия субъекта управления на объект для достижения конкретного результата. В научной литературе представлен целый ряд подходов к классификации методов управления. Приведем наиболее распространенную классификацию, согласно которой они делятся на три группы:

- организационно-административные, основанные на прямых директивных указаниях;
- экономические, обусловленные экономическими стимулами;
- социально-психологические, применяемые с целью повышения социальной активности сотрудников [7, С. 478].

Организационно-административные методы управления включают в себя способы прямого воздействия субъекта управления на объект посредством приказов, распоряжений, оперативных указаний, отдаваемых в письменной или устной форме, а также систему контроля за их выполнением и систему административных средств поддержания трудовой дисциплины и т.д. Эти методы регламентируются правовыми актами трудового и хозяйственного законодательства [6, С. 49]. При этом для эффективного менеджмента организации важно сформировать оптимальное сочетание, рациональное соотношение организационно-административных и экономических методов. Причем административные методы не следует отождествлять с волевыми и субъективными методами руководства, т.е. администрированием.

Экономические методы управления в условиях рыночной экономики безусловно отводятся центральное место. Данное обстоятельство определяется тем, что в основе отношений, возникающих между субъектом управления и объектом, лежат, прежде всего, экономические отношения и объективные потребности и интересы людей. Результатом развития рыночных начал, а также проникновение действия экономических рычагов и стимулов во все сферы общественной жизни и в том числе в производство создаются такие условия, при которых не только административные методы выступают главным регулятором производственных процессов, но и экономическое стимулирование. Социально-психологические методы управления представляют собой целый ряд специфических способов воздействия на личность и его связи внутри коллектива, а также социальные процессы, возникающие в процесса производства. В их основе лежит оптимальное использование моральных стимулов, воздействие на личность с помощью психологических приемов. Важно учитывать, что успешность применения подобных методов во многом зависит от профессионализма руководителя, его профессиональных компетенций, а также знаниями в области управления персоналом.

Внедрение социально-психологических методов управления в реальную практику организации актуализирует проблему тщательного подбора кадров, принципиально важным является то, что все руководящие должности были заняты

гибкими, мобильными сотрудниками, открытыми к развитию и самосовершенствованию, владеющими современными методиками и практиками управления персоналом. Центральным звеном системы управления персоналом в организационном понимании выступает служба по управлению персоналом или отдел кадров. В отечественной практике зачастую деятельность подобных структурных подразделений организации сводится к найму и увольнению сотрудников, ведению кадрового делопроизводства. Прямым следствием подобной тенденции стало то, что отдел кадров был низведен до второстепенного подразделения, выполняющего лишь функцию набора рабочей силы для организации. Естественно подобные службы не могли стать ни методическими, ни информационными центрами поддержки кадровой службы в организации.

Они структурно разобщены с отделами и службами, которые осуществляют функции управления персоналом, и как следствие неспособны выполнять функции по управлению персоналом.

На современном этапе развития отдел кадров выступает центральным звеном в системе по организации и координации всей работы с кадрами. В его функции входит контроль за реализацией кадровой политики во всех структурных подразделениях организации, контроль оплаты труда, состояния медицинского обслуживания сотрудников, форсированность и состояние социально-психологического климата в организации, социальная защищенность сотрудников [6, С. 112].

Организаторская роль, отведенная отделу кадров, вызвана тем, что управление персоналом – это функция не только и не столько кадровой службы. По каждому направлению в рамках своей компетенции принимают участие и другие субъекты управления – руководители структурных подразделений вместе с подчиненными им специалистами. Несомненно, все подразделения – носители функций управления персоналом – могут рассматриваться в широком смысле как составные части (подсистемы) службы управления персоналом на предприятии, но для повышения эффективности их деятельности им не хватает единства руководства и координации. Новые кадровые службы должны постепенно превращаться в центры по разработке и реализации кадровой стратегии организации, т.е. осуществлять формирование

кадров предприятия, развитие персонала, совершенствование организации и стимулирования труда, создание безопасных условий труда и аккумулирование передового международного опыта управления кадрами.

Выполнение указанных функций в полном объеме предъявляет высокие требования к деловой и профессиональной квалификации работников службы управления персоналом, предполагает личное взаимодействие с руководством организации, начальниками ее функциональных и производственных подразделений.

Работники службы управления персоналом должны:

а) на высоком уровне владеть всеми аспектами трудового законодательства, методические и нормативными материалами относительно работы с персоналом, учета личного состава кадров, основами психологии и педагогики, социологии и психологии труда; трудовой отечественный и зарубежный опыт в области управления персоналом;

б) владеть современными методами оценки персонала, профориентационной работы, долгосрочного и оперативного планирования работы с персоналом, регламентации функций структурных подразделений и работников; социальными технологиями управления;

в) владеть показателями развития организации, состоянием ее внешней и внутренней среды, макроэкономическими тенденциями развития сферы.

В организации для эффективной реализации системы работы с кадрами, требуется соответствующий организационный механизм, способный решить поставленные задачи, обеспечить оптимальные условия для проведения эффективной работы по управлению персоналом. Проведение в жизнь современной кадровой политики, сложность и многообразие задач наполняют работу кадровых служб новым содержанием и требуют пересмотра их места и роли в управлении организациями.

Формирование структуры управления персонала непосредственно определяется организационно-правовой формы предприятия, его размером, а также особенностями выпускаемой продукции. В последнее время для крупных предприятий характерно формирование комплексных систем управления

персоналом, внутри которых соединены все подразделения, имеющие отношение к работе с кадрами. На предприятиях ряда западных стран функционирует единая служба управления человеческими ресурсами, подчиненная одному из вице-президентов компании. В составе этой службы выделяются подразделения или отдельные сотрудники (в зависимости от размеров предприятия) по следующим основным группам функций: планирование численности персонала; анализ и регулирование условий труда; обеспечение безопасности труда; отбор персонала, оформление на работу, увольнение; организация труда; оценка и аттестация персонала; повышение квалификации; оплата труда; социальные проблемы персонала; организация взаимоотношений между администрацией, профсоюзами, работниками. В качестве примере подобной системы управления персоналом приведем корпорацию «Вестинграуз Электрик» (рис. 3)[29, С. 87].



Рисунок 3 – Структура системы управления персоналом корпорации «Вестинграуз Электрик»

Анализ существующих зарубежных и отечественных практик в области управления персоналом позволяет сформулировать главную цель системы управления кадрами – рациональное обеспечения человеческим ресурсом

организацию, создание условий для их эффективного использования, профессионального и социального развития.

1.2. KPI

В настоящее время в системе управления персоналом актуализировалось использование показателей KPI (Key Performance Indicators – ключевые показатели эффективности), пришел к нам вместе с американскими и западноевропейскими компаниями, где он успешно используется уже несколько десятилетий.

KPI выступает в качестве механизма, способного анализировать эффективность деятельности конкретных структурных подразделений, а также степень достижения поставленных целей. Как показал проведенный в 2012 году анализ около 80% российских топ-менеджеров недовольны существующими в их компаниях системами оценки результатов деятельности. Используя существующие алгоритмы, они не видят связи между планами, исполнением, результатом и мотивацией[34, С. 189]. Внедрение KPI помогает полностью изменить картину. KPI позволяют проводить контроль деловой активности сотрудников, подразделений и компании в целом и вывести предприятие на новый уровень.

Как мы уже отметили выше в переводе на русский KPI - ключевой показатель эффективности. Однако исследователи не совсем согласны с такой трактовкой. Правильнее будет называть его «ключевой показатель результата деятельности», так как английское слово performance включает в себя не только понятие эффективности, но и понятие результативности. При всей кажущейся близости этих терминов, они имеют существенное различие.

Эффективность определяет соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами и отражает способность компании к реализации своих целей и планов с заданным качественным уровнем, выраженным определёнными требованиями: временем, затратами, степенью достижения цели.

Результативность – это способность предприятия ориентироваться на результат (степень достижения запланированных результатов).

Результаты проводимых в последнее десятилетие исследований свидетельствуют о том, что лишь небольшая часть сотрудников компаний основной

залог успешности организации заключается в правильном, четком определении стратегии развития, постановки целей и задач, определения ответственных за реализацию поставленной цели[4, С. 147]. Сформировать устойчивый интерес сотрудников к достижению поставленных целей возможность с помощью установления взаимосвязи между результатом труда и вознаграждением, выплачиваемом по достижению результата.

В научной литературе методики определения результатов и формирование механизмов установления денежного вознаграждения принято называть системой мотивации на основе использования ключевых показателей эффективности - .

В данной связи под мотивацией следует понимать:

во-первых, формирование баланса интересов компании в целом и конкретного работника для наиболее полного удовлетворения потребностей каждого из них;

во-вторых, формирование мотивации сотрудников к деятельности для достижения целей компании;

в-третьих, формирование условий, при которых сотрудник отождествляет свои интересы с интересами компании, что создает основу для понимания того, что реализацией целей, стоящих перед компанией позволяет и отдельно взятому сотруднику обеспечить свои собственные.

Отправной точкой в создании эффективной системы управления персоналом в данном случае выступает понимание того, что только при достижении целей компании могут быть достигнуты цели сотрудника. Дополнительное вознаграждение становится возможным лишь в том случае если организация успешна и прибыльна.

Обобщая вышесказанное, подчеркнем, что система ключевых показателей позволяет организации создавать объективную основу для мотивации каждого сотрудника работать на достижение стратегических и оперативных целей организации[16, С. 45].

Важным элементом в системе управления организацией является формирование сбалансированной системы руководства качества. В основе последнего лежит принцип участия всех членов организации в реализации намеченных целей. При этом в отдельно взятых странах таких как Япония, Корея,

Сингапур, Германия, США методики КРІ и всеобщего руководства качеством подняты на уровень национальной идеи.

Вообще идеи определения Моделей используют очень многие управленческие концепции. В их ряду можно выделить такие как управления по целям, разработанная в середине XX в. П. Друкером, таблица показателей Ж.Л. Мало, универсальная система показателей деятельности Рамперсада Хьюберта, организационная система сбалансированных показателей, всеобщая система качества менеджмента, управление результативностью и управление компетенциями, управление на основе показателей экономической добавленной стоимости, предложенная .

Эволюция научно-методологических подходов в теории и практике менеджмента привели к тому, что представленные выше концепции усовершенствовались и превратились в современную систему КРІ, которая вобрала в себя самые лучшие и практически применимые идеи[16, С. 49].

Рассмотрим ключевые принципы, которые легли в основу построения системы

Адресная принадлежность. Каждый показатель эффективности сформирован для конкретного сотрудника, который несет ответственность за достижение конкретного результата (то есть находится в зоне его ответственности).

Правильная ориентация. КРІ всегда находятся в прямой взаимосвязи со стратегическими целями организации, векторами развития и ключевыми бизнес-процессами.

Достижимость. Сформированные показатели и нормативы должны быть достижимы. Достижение цели должно быть связано с приложением значительных усилий, но в то же время вероятность ее достижения должна быть не менее 70–80%.

Открытость к действиям. Значения ключевых показателей эффективности рассчитываются на основе актуальных данных, то есть пользователи могут вмешиваться в процессы, чтобы улучшить результаты работы, пока время еще не упущено.

Возможность прогноза. Ключевые показатели эффективности количественно оценивают факторы, влияющие на стоимость бизнеса, то есть они являются

показателями, определяющими желательные будущие результаты.

Ограниченность. Ключевые показатели эффективности концентрируются на достижение высокоприоритетных задач, а не рассеивать их на слишком многие предметы.

Легкость восприятия. Ключевые показатели эффективности должны быть легкими для понимания.

Сбалансированность и взаимосвязанность. должны быть сбалансированы и «поддерживать» друг друга, а не конфликтовать друг с другом.

Инициирование изменений. Измерения ключевых показателей эффективности должны вызывать в организации цепную реакцию положительных изменений, особенно если за процессом следит руководство компании.

Простота измерения. Ключевые показатели эффективности работают в процессном контексте, в котором используются целевые и пороговые значения, и пользователи должны иметь возможность время от времени количественно оценивать прогресс.

Подкрепленность соответствующими индивидуальными стимулами. Показатели лежат в основе формирования системы мотивации персонала организации. При этом руководство организации может усилить воздействие ключевых показателей эффективности, устанавливая с учетом мотиваторов определенного сотрудника.

Релевантность. Воздействие даже очень хороших ключевых показателей эффективности со временем ослабевает, поэтому их следует периодически пересматривать и «освежать».

Как видно из рис. 4 отправной точкой в разработке ключевых показателей эффективности выступает постановка целей организации. Далее следует формирование ключевых показателей эффективности для каждого структурного подразделения или бизнес-процесса в отдельности. Следующим этапом выступает распределение ответственности структурных подразделений за осуществление конкретных бизнес-процессов с последующим определением целей для каждого из них. И, наконец, определение ключевых показателей эффективности для каждого подразделения. Важно отметить, что для создания оптимальной и сбалансированной

системы необходим привлечение всех сотрудников компании, что позволит каждому сотруднику четко представлять выставленные для него показатели, а также способы их достижения.

Как и любому виду деятельности управлению необходима конкретная система оценка, позволяющая оценить его эффективность. Сложность формирования подобной системы заключается в том, что оценка эффективность менеджмента не всегда может быть осуществлена ввиду отсутствия формальных результатов, количественной оценки выполняемых процессов.

Как следствие для определения эффективности менеджмента организации применяются косвенные методы. Следует отметить, что практически ни одна школа управления не обошла своим вниманием вопрос оценки эффективности. Так, Ф. Тейлор и его последователи в рамках развития школы научного менеджмента занимались вопросами эффективности менеджмента на уровне производства. Г.Эмерсон в частности признавал особое значение организационной структуре, способной по его мнению повлиять на общую эффективность производства. Создатели административной школы управления рассматривали эффективность через призму всей организации, ставя перед собой главную цель – разработку универсальных принципов управления, в результате внедрения которых организация обязательной добьется успеха.

Авторы школы человеческих отношений (Г. Мюнстерберг, М. Фоллет, Р.Лайкерт, А. Маслоу) считали, что основным фактором, способным повлиять на деятельность организации является человеческий и стремились создать различные механизмы, в основе которых лежит повышение эффективности производства на основе рационального использования человеческого ресурса[32, С. 114]. Анализ существующих методов оценки эффективности менеджмента позволил автору выделить следующие группы:1) оценка результатов;2) оценка процесса достижения результатов (работы);3) оценка системы управления .