

Федеральное агентство по образованию  
Байкальский государственный университет экономики и права

М.В. Вихорева

# ***Муниципальный менеджмент***

Модуль для повышения квалификации  
муниципальных служащих

Tempus IB\_JEP/26079-2005  
«Разработка системы дистанционного  
обучения муниципальных служащих  
из отдаленных сибирских муниципальных образований»

Иркутск  
Издательство БГУЭП  
2009

УДК 65.01(075.8)  
ББК 65.291я7  
В 54

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты            д-р экон. наук, проф. Е.А. Колодина  
                                 канд. экон. наук, доц. Н.С. Хохлова

Вихорева М.В.  
В54      Муниципальный менеджмент: модуль для повышения квали-  
фикации муниципальных служащих / М.В. Вихорева. — Ир-  
кутск: Изд-во БГУЭП, 2009. — 106 с.

ISBN 978-5-7253-2058-9

Излагаются основные вопросы современного муниципально-  
го менеджмента. Рассмотрены современные технологии ме-  
неджмента, востребованные при решении задач государственного  
и муниципального управления. Особое внимание уделяется  
возможностям адаптации опыта зарубежных муниципалитетов в  
России. Представлены разработанные case-study, темы дискус-  
сии, задания по изучаемым темам. Дана методическая характе-  
ристика технологии дистанционного обучения. Теоретический  
материал, а также практические задания ориентированы на ис-  
пользование в дистанционном обучении

Для муниципальных служащих, обучающихся в системе дис-  
танционного обучения, на очных курсах повышения квалифика-  
ции, а также студентов вузов, обучающихся по специальности  
«Государственное и муниципальное управление».

ББК 65.291я7

ISBN 978-5-7253-2058-9

© Вихорева М.В., 2009  
© Издательство БГУЭП, 2009

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ПРОЕКТ TEMPUS IB_JEP/26079-2005.....</b>	<b>4</b>
<b>ТЕХНОЛОГИЯ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ.....</b>	<b>5</b>
<b>ИНФОРМАЦИЯ О ДАННОМ МОДУЛЕ.....</b>	<b>6</b>
<b>МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>8</b>
<b>ТЕМА 1. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА ....</b>	<b>8</b>
<b>ТЕМА 2. УПРАВЛЕНИЕ ПО ЦЕЛЯМ (РЕЗУЛЬТАТАМ) .....</b>	<b>24</b>
<b>ТЕМА 3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНСАЛТИНГ .....</b>	<b>39</b>
<b>ТЕМА 4. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ PR.....</b>	<b>52</b>
<b>ЗАДАНИЯ ПО ТЕМАМ .....</b>	<b>66</b>
<b>ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 1.....</b>	<b>66</b>
<b>ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 2.....</b>	<b>70</b>
<b>ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 3.....</b>	<b>72</b>
<b>ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 4.....</b>	<b>74</b>
<b>ИТОГОВОЕ ЗАДАНИЕ.....</b>	<b>77</b>
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>80</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: СЛАЙДЫ ПО КУРСУ .....</b>	<b>83</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: АНКЕТЫ И ВОПРОСНИКИ.....</b>	<b>95</b>
<b>ГЛОССАРИЙ .....</b>	<b>105</b>

## ПРОЕКТ TEMPUS IB\_JEP/26079-2005

Проект TEMPUS IB\_JEP/26079-2005 «Разработка системы дистанционного обучения муниципальных служащих из отдаленных сибирских муниципальных образований» реализуется на базе факультета Государственного и муниципального управления Байкальского государственного университета экономики и права (БГУЭП). Основная цель проекта – разработать и запустить систему дистанционного повышения квалификации муниципальных служащих из отдаленных сибирских муниципальных образований в сфере Территориального Развития в соответствии с Европейскими стандартами к декабрю 2009 г.

Для достижения поставленной цели организован консорциум, членами которого являются организации и университеты России и стран Европейского Союза - Венгрии и Франции:

- Байкальский государственный университет экономики и права (Россия)
- Университет г. Дебрецен (Венгрия)
- Университет Париж-Сорбонна (Франция)
- Государственный Центр Территориальной Публичной Службы (Франция)
- Администрация Иркутской области/ местные администрации (Россия)
- Ассоциация Мэров региона Иль-де-Франс (Франция)

В рамках проекта в течении трех лет предусмотрено обучение более двухсот муниципальных служащих Иркутской области на очных курсах повышения квалификации и дистанционно.

Программа обучения второго года реализации проекта включала следующие направления:

- Управление Собственностью в Муниципальном Образовании
- Сельскохозяйственная Экономика и Бизнес
- Управление Человеческими Ресурсами в Муниципальной Службе
- Управление Качеством Окружающей Среды
- Стратегическое Планирование Развития Муниципального Образования
- Муниципальный менеджмент

## ТЕХНОЛОГИЯ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ

В процессе дистанционного обучения преподаватели и слушатели разъединены в пространстве и/или времени. Взаимодействие слушателя с преподавателем и работа слушателя с образовательными ресурсами происходит посредством современных телекоммуникационных средств (Internet). Могут использоваться также традиционные формы и средства доставки образовательной информации, в т.ч. почта, факс и др.

Система дистанционного образования основана на Web-портале, включающем:

- систему управления дистанционным образовательным процессом;
- систему организации деятельности администрации и преподавателей;
- электронные образовательные ресурсы.

В процессе дистанционного обучения слушатель получает доступ к образовательным ресурсам. Преподаватель обеспечивает инструктивно-методическую и консультативную поддержку слушателя в любое удобное для него время. Слушатель может получить информацию о ходе и результатах образовательного процесса.

В начале учебного процесса слушателям выдается логин и пароль, общая инструкция и семестровый план-график. В общей инструкции приводятся основные правила: как организовать свою учебную неделю (месяц, семестр), как часто выходить на связь, как сдавать экзамены и т.д. Семестровый план-график содержит перечень изучаемых дисциплин и рекомендуемый график их прохождения. После получения от слушателя сигнала о готовности ему начинают высылать поочередно инструкции по отдельным курсам.

Изучение дистанционного курса представляет собой:

1. работу с текстами, видео или аудио материалами;
2. дискуссии (виртуальный семинар);
3. анализ конкретных ситуаций (case-study);
4. выполнение письменных работ;
5. текущий, промежуточный и итоговый контроль.

Количество и вид работ зависит от категории курса и указывается в его описании.

Работа с текстами включает изучение традиционных учебников и пособий, электронных учебников и специально написанных лекций. Слушателю может быть предоставлен бумажный вариант учебника

или электронный вариант (на CD-ROM, дискете или по электронной почте). Также может быть обеспечен доступ к электронной библиотеке на Web-портале.

Периодически слушатель получает задание: либо тему для обсуждения, либо описание конкретной ситуации (кейс).

Дискуссии проводятся как групповое обсуждение проблем по заранее заданным темам. Они могут быть не в режиме реального времени. Это дает слушателям возможность обдумать как свои, так и чужие ответы, прежде чем принять участие в разговоре, заглянуть в учебник, справочные материалы, еще раз закрепить материал, прежде чем дать ответ.

В ряде курсов вместо дискуссионного задания может быть выслана конкретная ситуация (case) и инструкция по ее анализу. Прочтя и проанализировав ситуацию, необходимо ответить на ряд вопросов.

По многим курсам предусмотрено выполнение письменной работы. Ее жанр – контрольная работа, эссе, реферат, курсовая работа.

Контрольные работы характерны для таких курсов как математика, некоторые общепрофессиональные и специальные дисциплины (например, бухгалтер, статистика).

Эссе – это относительно свободные рассуждения слушателя по заданной теме.

Реферат представляет собой обзор нескольких источников или мнений нескольких людей по определенной теме, либо анализ какого-либо одного источника или теоретического наследия в пределах заданной темы.

Курсовая работа предусмотрена по базовым курсам специальности. Она может включать в себя анализ реальных объектов и явлений и/или некую проектную разработку.

Курсы разрабатываются таким образом, чтобы слушатель не только запомнил информацию, но и связал ее с реальными профессиональными ситуациями. Главным критерием оценки усвоения курса является не способность воспроизвести лекционный текст, а демонстрация того, как реализуются полученные знания. Упор делается не на традиционный семестровый экзамен, а на работы прикладного характера, побуждающие творчески и активно осваивать информацию.

Каждая тема сопровождается вопросами или тестами, которые помогут слушателю более полно изучить материал и оценить степень его освоения. Может быть 3–5 вопросов открытого характера или тестов с выбираемыми ответами.

Итоговый контроль проводится по окончании семестровой части курса в форме зачета или экзамена. Зачет проводится в форме тес-

тирования. Тестирование может быть проведено как в очной форме, так и в режиме реального времени. На экзамен слушатель должен приехать к преподавателю. Если слушатель живет далеко, то допускается сдача экзамена в форме расширенного теста. При подведении результата зачета и экзамена учитываются предыдущие письменные работы по курсу.

## **ИНФОРМАЦИЯ О ДАННОМ МОДУЛЕ**

В данном модуле рассматриваются вопросы муниципального менеджмента. Рассмотрены современные технологии менеджмента, востребованные при решении задач государственного и муниципального управления. Особое внимание уделяется возможностям адаптации опыта зарубежных муниципалитетов в России.

### **ОБЩИЕ ЦЕЛИ**

1. изучить основные инструменты муниципального менеджмента;
2. овладеть приемами его использования в управлении муниципальными образованиями

### **РАБОЧИЕ ЦЕЛИ**

- изучить зарубежный опыт использования передовых инструментов менеджмента на муниципальном уровне;
- изучить опыт, накопленный в России;
- применить методы муниципального менеджмента к конкретным муниципальным образованиям.

### **ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА**

Специалисты и руководители отделов или департаментов и их заместители, по меньшей мере, из 150 муниципальных администраций (сельских районов и малых и средних городов, расположенных на расстоянии от 100 до 1000 км от областного центра)

### **МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ**

1. Работа с текстами лекций, нормативно-правовыми документами по основам организации муниципальной службы.
2. Работа с видео материалами, CD- дисками
3. Проведение виртуальных семинаров (дискуссий).
4. Анализ case-study (конкретных ситуаций).
5. Выполнение письменных работ и заданий

### **СРЕДСТВА ОБУЧЕНИЯ**

1. Система дистанционного обучения факультета государственного и муниципального управления БГУЭП

2. Учебные пособия и научные издания кафедры экономики и государственного управления БГУЭП

## ОЦЕНКА

1. Текущий контроль.
2. Промежуточный контроль по пройденным темам.
3. Итоговый контроль по окончанию модуля.

До начала курса, с целью определения категорий слушателей, их потребностей и целей обучения, им предоставляется анкета «Вопросник участника дистанционного обучения». Сразу после завершения курса и спустя некоторое время, с целью оценки эффективности, полезности, и результативности обучения, слушатели заполняют анкеты и вопросники (Анкета «По горячим следам», анкета «На холодную голову»). Данные анкеты представлены в приложении.



# МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

## ТЕМА 1. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

### 1.1. Основы управленческих отношений на уровне муниципального образования

С точки зрения системного подхода в системе всегда можно выделить управляемую и управляющую подсистему, иначе говоря, субъект и объект управления. Каждому из объектов социально-экономического устройства государства присущ собственный субъект управления. Например, государству – органы государственного управления, муниципальным образованиям – органы местного самоуправления, отраслям - отраслевые органы управления, предприятия и организации.

В силу своего специфического статуса исполнительные органы местного самоуправления занимают особое место в системе экономических отношений, что проявляется, например, в управлении муниципальным хозяйством (рис. 1.).

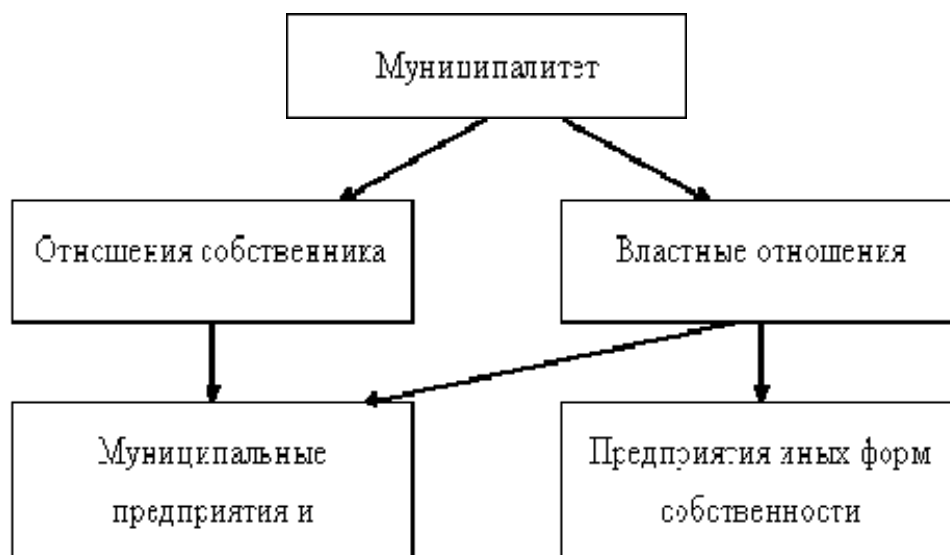


Рис. 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений

С одной стороны, они выполняют функцию регулирования хозяйственных отношений. С другой стороны, выступают в роли полноправных субъектов этих отношений, способных самостоятельно расширять свой экономический потенциал (пополнять состав муниципальной собственности, укреплять местный бюджет, обеспечивать приток инвестиций и человеческого капитала и т.д.).

Заметим, что из двух составляющих – властной и хозяйственной, в отличие от государственной власти, в муниципальном управлении преобладает хозяйственная. Хотя, если муниципальное образование

рассматривать как целостную социально-экономическую систему, то муниципальное хозяйство – это лишь часть сложной системы. Такое положение дает большие возможности и предъявляет к органам местного самоуправления достаточно высокие требования по управлению хозяйственной деятельностью.

По мнению многих ученых и специалистов в области управления, одним из основных факторов, обусловивших кризисное состояние экономики РФ, является неэффективное управление объектами хозяйствования.

Это вызвано несоблюдением таких общесистемных принципов управления как соответствие управляемой и управляющей систем и необходимого разнообразия. Согласно принципу соответствия управляющей и управляемой подсистем правильное построение иерархии управления непосредственно связано с обоснованием качества управления, степени обособленности объектов, что определяется не только характеристиками управляющей, но и управляемых подсистем. А принцип необходимого разнообразия сводится к тому, что разнообразие управляющей системы должно быть не меньше разнообразия управляемой подсистемы, т.к. простые системы управления, не соответствующие сложности управляемых объектов, не в состоянии учесть многообразие состояний объекта и его взаимодействия с окружающей средой, что не обеспечивают требуемого качества управления. Поэтому невозможно, используя простые способы, качественно управлять сложной системой. Все вышесказанное справедливо и для такого объекта хозяйствования как муниципальное образование.

Муниципальные образования (в том числе и городские) в соответствии с законодательством РФ обладают всеми правами юридического лица. Это означает, что органы местного самоуправления могут осуществлять правоотношения, предусмотренные для юридических лиц гражданским законодательством, т.е. приравниваются к субъектам рыночных отношений. Такое положение дает большие возможности и предъявляет к органам местного самоуправления достаточно высокие требования по управлению хозяйственной деятельностью и в целом — по управлению развитием муниципального образования. В компетенцию исполнительного органа входят вопросы разработки и реализации принятых программ и планов развития муниципального образования.

Следовательно, реализация принципа соответствия субъекта управления объекту управления имеет решающее значение в развитии муниципального образования.

И как будет показано ниже, муниципальный менеджмент является решающим фактором при соблюдении этого принципа управления.

## 1.2. Понятие муниципального менеджмента

Наличие субъекта и объекта управления, их взаимодействие являются основными компонентами всех видов управления, все другие компоненты управления связаны с ними, ими определяются и влияют на них. При этом важнейшим компонентом системы является цель, поскольку она определяет характер, продолжительность, способы взаимодействия субъекта и объекта управления.

Такой вывод позволяет различать виды управления как системы деятельности между собой, в том числе и муниципальное управление. Необходимо отметить, что эта задача является актуальной, поскольку в последнее время в научной среде все чаще употребляется понятие «муниципальный менеджмент», которое тоже имеет множество трактовок. Одна из них отождествляет муниципальный менеджмент с местным самоуправлением, а также с формой управления муниципальной собственностью. Способ построения определений, представленный в табл. 1, позволяет нам акцентировать внимание на их принципиальных отличиях.

Таблица 1

Разделение понятий «менеджмент», «муниципальный менеджмент», «муниципальное управление», «местное самоуправление»

Признак для сравнения	Менеджмент	Муниципальный менеджмент	Муниципальное управление	Местное самоуправление
Субъект	Менеджеры (руководители)	Руководители всех уровней управления в исполнительном органе местного самоуправления по отношению к своим подчиненным	Исполнительный орган местного самоуправления	Население и представительные органы местного самоуправления
Объект	Организация	Руководители среднего и низового звена в исполнительном органе местного самоуправления и их подчиненные	Муниципальное образование	Муниципальное образование
Цель	Получение прибыли, увеличение доли рынка и т.д.	Повышение эффективности деятельности исполнительных органов местного самоуправления путем выработки или внедрения в практику имеющихся современных методов управления (в том числе применяемых в коммерческих структурах)	Удовлетворение коллективных интересов) местного сообщества, Организация экономического оборота, Создание условий, гарантирующих достойную жизнедеятельность не только живущим, но и будущим поколениям	Самостоятельное и под свою ответственность решение населением и/или органами местного самоуправления вопросов местного значения

Интересно, что подобная путаница понятий складывается не только в отношении органов власти и управления, но и в некоторых отраслях. Например, в сфере образования можно выделить тенденцию, направленную на обогащение внутришкольного управления элементами менеджмента.

Рассуждая таким образом, под «муниципальным менеджментом» следует понимать только лишь использование принципов и методов, средств и форм менеджмента в муниципальном управлении, таких как маркетинг, стратегическое планирование и управление, управление по результатам и другие. В большей степени «муниципальный менеджмент» может относиться к управлению муниципальными предприятиями или отдельным сферам общественной жизни, а не к муниципальному образованию в целом.

Можно сделать вывод: муниципальный менеджмент – это способ муниципального управления, который может использоваться либо не использоваться в деятельности органов муниципального управления. Однако, сложная общественно-государственная природа местного самоуправления требует от его органов высокой степени соответствия целям и задачам муниципальных образований.

Проведя анализ понятий, можно сказать, что «муниципальный менеджмент» отнюдь не тождественен «муниципальному управлению» и тем более «местному самоуправлению».

### **1.3. Роль бюрократии в управлении**

Любая система управления в той или иной степени несет в себе элементы бюрократических отношений. Общие интересы бюрократов объединяют их, заставляя сотрудничать. В результате возникает бюрократическая система управления. До тех пор, пока существует государственная власть, будет существовать и бюрократизм. В этом нет ничего катастрофического, так как, в конечном счете, фактором, определяющим жизнеспособность управленческой системы, является степень ее бюрократизации, а это величина непостоянная. Исторический опыт развития государственно-политических систем показывает, что общество тяготеет к динамичным, подвижным формам управления не только противостоящим, но и сосуществующим с бюрократическим консерватизмом.

**Бюрократизм** в литературе оценивается однозначно как отрицательное и нежелательное явление.

Как правило, понятие «бюрократизм» имеет три основных значения. В первом значении под бюрократизмом, «взятым вообще», понимают так называемые дисфункции, распространенные в бюрократических организациях: косность, волокита, канцелярщина, бумаготворчество, заорганизованность, отписки, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей. Во втором значении бюрократизм

определяется как собственность (монополия) аппарата на выполнение функций управления. В этом случае происходит отрыв аппарата управления от общества, и, как следствие, он превращается в самостоятельную силу со своими эгоистическими интересами, которые он настойчиво защищает и обеспечивает, пользуясь своим положением «заведующего» общественными делами. Наконец, в третьем значении бюрократизм характеризуется как профессиональное «заболевание» работников управления, что проявляется в стиле, формах и методах деятельности аппарата.

В начале 80-х гг. прошлого века появилась классификация из пяти базовых организационных форм, предложенная Г. Минцбергом (простая структура, механистическая бюрократия, профессиональная бюрократия, дивизиональная форма и адхократия).

В рамках данного учебного курса особый интерес представляют 2 вида бюрократии - механистическая и профессиональная.

Механистическая и профессиональная бюрократия имеют свои «плюсы» и «минусы» (табл. 2).

Таблица 2

Положительные и отрицательные свойства бюрократии

Достоинства	Недостатки
Механистическая бюрократия	
Контроль	Препятствия изменениям
Порядок, Правила	Сниженная удовлетворенность сотрудников
Производительность	Ограниченная свобода действий
Стабильность	Бюрократизм (канцелярщина)
Профессиональная бюрократия	
Ответственность сотрудников	Исключен прямой контроль
Формирование стандартов деятельности за пределами организации	Результаты труда не поддаются четкому определению
Автономность сотрудников	Затруднена координация
Стабильность	Негибкость
Постоянное повышение квалификации	Высокая зависимость от компетентности и ответственности сотрудников

Механистическая или машинная бюрократия («machinebureaucrasy») указывает на организацию с преобладанием технотрактуры, где технология навязывает весьма сильную стандартизацию задач и большая часть решений носит рутинный характер. Технологическое воздействие обуславливает централизованную власть, призванную, например, обеспечить постоянный поток ресурсов, и осуществляющую свои полномочия, исходя из формальных правил. Эта организация реализует точные цели в ограниченном числе, откуда следует ее весьма функциональный характер.

Профессиональная бюрократия («professional bureaucracy»), прибегает к сложным, изменяющимся технологиям, что определяет стандартизацию заданий, соединенную с детальным разделением труда и требующую активного участия высококвалифицированного персонала. Процедуры принятия решения, весьма децентрализованные, используют малоформализованные правила, которые обуславливают гибкость выбора. Эффективность организации покоится на обращении внутрь ее ценностей и норм для участников. Обычно это организации, действующие в сложном, но стабильном окружении, где управление внутренними конфликтами, вследствие сильной автономии составляющих частей, занимает особенно большое место (примерами могут служить больницы, библиотеки, профессиональные организации).

Изучение отрицательных сторон бюрократии представляется возможным также благодаря концепции Веблена «обученной неспособности». «Обученная неспособность» относится к той области, в которой способности используются не по назначению или просто никому не нужны. Неадекватная гибкость в применении навыков в изменяющейся обстановке приведет к серьезным несогласованиям.

Именно по этой причине муниципальный менеджмент становится все более востребованным в органах муниципального управления.

По мнению, Ю.Маленкова признаками бюрократизации органов местного самоуправления являются:

- ввод чрезмерно большого количества формальных инструкций и правил. Эти документы детально описывают права руководителей, но не содержат условий, определяющих ответственность и реальные стимулы достижения высоких результатов в управлении;
- фактическая безответственность за управленческие провалы и просчеты;
- отказ от постоянного обучения, недооценка науки и образования;
- отсутствие принятых и разделяемых всеми участниками процесса управления внутреннего кодекса поведения и этических норм.

В мире накоплен огромный опыт по преодолению негативных проявлений бюрократии в организациях. Его необходимо изучать и учитывать.

Во многих странах общими основаниями реформ в 80–90-е годы были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономического и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни.

«Бюрократическая система», наряду с несомненными достоинствами, (способствовала разделению труда, превратила управление в профессиональное дело, внесла порядок и стройность в правила и

процедуры и др.), как оказалось, имеет и существенные недостатки: тенденция подмены общественного интереса корпоративным интересом чиновничества; бюрократизм, формализм и карьеризм; притязания на монопольную компетентность; ориентация на процесс, а не на конечный результат; игнорирование интересов потребителя; затратный характер; отчуждение граждан от органов управления; медленная адаптация к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества.

Главная проблема, как подчеркивается в трудах М. Крозье, не в чиновниках, какими бы волокитчиками и бюрократами они ни были, а в характере самой системы, ее отставании от жизни.

Вложение основных усилий и средств непосредственно в людей находит наибольшее количество союзников, как в среде чиновничьего аппарата, так и в других слоях общества. Все наиболее успешные реформы государственной и местной власти в истории России и других стран начинались с кадровых реформ.

С другой стороны, при растущем профессионализме работников бюрократизм снижает свое негативное влияние на процесс управления. Как показывают исследования, при высоком уровне профессионализма нет необходимости в формализации работы, поскольку профессиональная подготовленность персонала становится той основой, которая задает высокие стандарты профессионального поведения сотрудников и таким образом заменяет собой бюрократический аппарат. К тому же, излишняя бюрократизация подавляет творческий потенциал профессионалов, не давая им возможности принимать независимые решения. Таким образом, тенденция к значительному росту уровня профессионализма вкупе со стремительно меняющейся внешней средой ведут к постепенному изживанию издержек бюрократии.

Многие западные ученые говорят сегодня о смене парадигм и даже об «административной революции». Главным лозунгом новых подходов стал «переход от государственного администрирования к государственному менеджменту».

Чаще других можно встретить определение «новый менеджизм», означающее, что идеи менеджмента, которые по большей части возникли в частном секторе, вытеснили концепции традиционного административно-государственного управления. Подобные изменения получили название трех «э» – экономия, энергичность и эффективность. Этот подход не только получил широкое распространение в органах власти, но и обрел академических защитников, которые доказывают, что управление в общественной и частной сферах одинаково по своей сути. Однако, по нашему мнению, это не совсем так. Например, муниципальное управление является более сложным, так как требует соблюдения баланса интересов муниципалитета как обладателя власти и как хозяйствующего субъекта.

Во многих странах в 80-х годах начались административные реформы, многие из них продолжают вплоть до сегодняшнего дня (табл. 3).

Таблица 3

### Административные реформы за рубежом

Страна	Причина реформ	Основные элементы реформы
Канада	<ul style="list-style-type: none"> <li>-федеративная система со значительными полномочиями провинциальных и местных органов власти.</li> <li>-цели расходования денежных средств не достигались.</li> <li>-требования граждан об усилении подотчетности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-акцентирование внимания на долгосрочном уравнивании расходов и доходов.</li> <li>-некоторое предпочтение подходам, позаимствованным у частного сектора, но выраженное гораздо слабее, чем в Великобритании или Новой Зеландии.</li> <li>-широкое использование управленцев из частного сектора и методов управления государственного сектора, позаимствованных у Великобритании и Новой Зеландии.</li> </ul>
Китай	<ul style="list-style-type: none"> <li>-23 провинции, 5 автономных областей, 4 муниципалитета.</li> <li>-низкий авторитет государственной службы в глазах общественности.</li> <li>-проблема кадрового обеспечения традиционно решалась с помощью «разнарядки», в результате чего многие люди попадали на такие должности, для работы в которых они не обладали достаточной квалификацией.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-власти начали делегировать полномочия по принятию управленческих решений местным органам самоуправления, производителям и потребителям.</li> <li>-местные органы власти получили большую власть над своими сотрудниками.</li> <li>-набор кадров (сотрудников) в государственные учреждения отныне производится с помощью открытых конкурсных экзаменов, а не по разнарядке.</li> <li>-жалованье государственных служащих устанавливается в соответствии с конъюнктурой рынка рабочей силы.</li> <li>-содержание программ подготовки кадров пересмотрено с учетом потребностей рыночной экономики.</li> </ul>
Польша	<ul style="list-style-type: none"> <li>-значительная децентрализация власти.</li> <li>-мощная система предоставления государственных услуг на уровне местных органов самоуправления.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-осуществляется ликвидация сложных административных процедур на различных уровнях государственной власти.</li> <li>-государственная комиссия по делам государственной службы начала тестировать потенциальных претендентов на трудоустройство в государственные учреждения в целях обеспечения их соответствия занимаемым должностям.</li> </ul>
Венгрия	<ul style="list-style-type: none"> <li>-акцент на разработке инструментов демократического управления.</li> <li>-децентрализованная система местных органов самоуправления.</li> <li>-власть закона, основанная на западной модели.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-замена иерархической системы государственного администрирования системой государственного управления.</li> <li>-в Закон о местных органах самоуправления были внесены поправки, направленные на совершенствование муниципального управления.</li> <li>-организовано обучение работников органов государственной власти методам решения поставленных перед ними задач.</li> </ul>



Продолжение таблицы 3

Германия	<p>-чрезвычайно неоднородная и сложная система государственного управления.</p> <p>-требования со стороны граждан повысить эффективность работы местных органов власти.</p>	<p>-модернизация административной системы в противовес представлению о минималистской роли государства или акцентированию внимания на «маркетизации».</p> <p>-«приростные» подходы; пилотные проекты.</p> <p>-акцентирование внимания на совершенствовании уже существующей системы в противовес попыткам перенять другую систему или позаимствовать чужие подходы «оптом».</p> <p>-попытки модернизировать местное самоуправление путем разработки «новой руководящей модели» (контроль исполнения контрактов, выходной контроль, четкое разграничение политики и администрирования).</p> <p>-содействие развитию предпринимательства на местном уровне.</p>
Нидерланды	<p>-14 министерств, 12 провинций, 625 муниципалитетов.</p> <p>-общественность выдвинула требования о внедрении менее бюрократизированных подходов при поддержании авторитета властей на разумном уровне.</p>	<p>-резкое сокращение численности работников государственного сектора и введение жесткого контроля расходов.</p> <p>-заимствование некоторых идей в отношении реформ у частного сектора.</p> <p>-ряд инициатив по децентрализации с передачей обязанностей по финансированию в объеме до 90%.</p> <p>-«приростные» подходы и выборочная реализация.</p> <p>-уровень оплаты и условия труда приблизились к тем, которые существуют в частном секторе.</p> <p>-разработка показателей результативности.</p>

Основной причиной модернизации государственного аппарата были бюджетный дефицит и растущее давление на государственные расходы комбинации факторов социального порядка, вызванные увеличением числа пенсионеров при катастрофическом снижении экономически активного населения, ростом безработицы и постоянным ростом потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством.

Не случайно инициатором административных перемен стало финансовое, прежде всего налоговое чиновничество. В большинстве стран, начавших подобную модернизацию, у власти стояли консерваторы, однако и в тех странах, где правительства были или сформированы «левыми», или находились под сильным влиянием социал-демократов, модернизация шла в том же направлении и с не меньшим размахом.

Следует отметить, что в большинстве развитых стран с рыночной демократией административные реформы осуществляются в рамках стабильной политической системы и направлены на модернизацию всей административной машины или ее отдельных частей, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве.

Значимым, на наш взгляд, является тот факт, что все большее внимание уделяется реформированию внутренней среды деятельности органов управления. Например, план правительства Канады по реформированию государственной службы всего на 10% состоит из изменений законодательства, еще на 20% из структурных изменений, а на 70% - из изменений культуры взаимоотношений, самой атмосферы государственных учреждений.

#### **1.4. Использование муниципального менеджмента за рубежом**

Административные реформы, проводимые в западных странах в 80-90-е годы, оцениваются в литературе неоднозначно. Обнаружились как положительные, так и отрицательные последствия этих преобразований. С одной стороны, приватизация и рынок позволили сделать государственное управление и общественный сектор более чувствительными к экономической конъюнктуре, более конкурентоспособными и экономными. С другой стороны, произошло размывание специфики государственной службы как института общественного служения, что дискредитировало самих ее работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся коммерческими агентами особой категории. Технологии частного менеджмента зачастую вытесняют базисные значения социальных этических стандартов и ценностей, в погоне за финансово-экономической эффективностью отодвигают на второй план «социальную миссию» государственной службы. Как отмечают некоторые исследователи, «прорыночное» преобразование государственной службы привело к передаче народного достояния частному сектору и направлению государственного финансирования вместо социальных программ на интересы деловых кругов», что привело к ослаблению доверия населения (особенно людей с низким уровнем доходов) к государственной службе. Таким образом, справедливость в деятельности государства была принесена в жертву экономической эффективности.

Государственный менеджмент не решил проблемы контроля за соответствием деятельности государства общественным нуждам и ценностям. Не до конца удалось решить проблему открытости и профессионализма государственной службы. Непрочность положения государственного служащего при новой системе делает его более зависимым от высшего управленческого персонала. Снова обостряются вопросы о соотношении количественных и качественных критериев в оценке государственной деятельности, о вертикальных и горизонтальных связях в государственном управлении, о единстве управления и т.д.

В качестве негативных моментов отмечаются антитрадиционалистская ориентация государственных предпринимателей, одержимость ориентацией на себя, несоблюдение правил и норм, властная политика и радикальные перемены, утрата междисциплинарного подхода,

чрезмерная нацеленность на результаты и механистичность государственного менеджмента в целом, что в определенной мере даже вступает в конфликт с демократической теорией. Как резюмируют Э. Грей и Б. Дженкинс, «желательно, чтобы наиболее интересные аспекты государственного менеджмента, такие как децентрализация, дерегуляция и делегирование полномочий, совмещались с важными принципами традиционной модели государственного управления и государственной службы: централизацией, координацией и контролем».

Главная идея нового государственного менеджмента состоит в том, чтобы заставить государственные предприятия и учреждения, местные службы конкурировать с частными, что привело бы к росту их эффективности. Этот курс породил попытки внести методы и приемы деятельности частного сектора в государственную сферу. Одни авторы отстаивают неприменимость методов частного сектора для государственной сферы, другие делают упор на черты сходства между ними и высказывают мнение, что любые различия между частным сектором и государственной сферой постепенно стерлись.

Авторы, отстаивающие неприменимость методов частного сектора к государственной сфере, приводят следующие аргументы:

- государственные учреждения и организации не испытывают на себе конкуренции и не имеют никаких стимулов для снижения затрат и повышения эффективности;

- цели государственной сферы определяются очень расплывчато (служить обществу, сохранять законность и порядок, уменьшать неравенство, бороться с бедностью и повышать благосостояние);

- государственные учреждения и организации гораздо больше подвержены натиску со стороны политиков, групп давления, налогоплательщиков и избирателей - всех тех, кто, так или иначе, заинтересован в деятельности государственной сферы;

- функции государственной сферы ограничиваются законодательными актами;

- государственная сфера основана на налогообложении, а не на оплате за ее услуги;

- определенные виды деятельности должны обеспечиваться государством; оборона, правопорядок, дорожная сигнализация и т.п. - все это используется коллективно и - теоретически - служит всем; предоставление этих «общественных благ» не может быть отдано на откуп рынку.

Сторонники конвергенции государственной сферы и частного сектора считают, что различия между ними стираются, и это проявляется в следующем:

- государственные учреждения начинают взимать оплату за некоторые из своих услуг;

- частный сектор тоже заинтересован в решениях, принимаемых политиками, особенно тогда, когда некоторые фирмы сталкиваются с повышением затрат и снижением продаж;

- деятельность частного сектора также ограничивается законодательными положениями, запрещающими фирмам нечестные сделки, регулирующие безопасность труда, предупреждающие загрязнение окружающей среды;

- имеет место партнёрство государственной сферы и частного сектора на местном уровне, например в работе по улучшению коммунального хозяйства.

Таким образом, зачастую провести четкое разграничение между государственной сферой и частным сектором довольно трудно. Более целесообразно сравнивать их организационные аспекты (размер, процесс принятия решений, структуры, управленческий стиль), не сосредотачивая внимание на том, какой конкретной деятельностью они занимаются.

Сравнение государственной сферы и частного сектора должно делаться с большой осторожностью. Если в частном секторе существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги, то государственные учреждения находятся в гораздо более сложном положении и по многим параметрам весьма отличающемся от положения частного сектора. В принципе, предоставление услуг государственными учреждениями, характер этих услуг, способ их предоставления не находятся в зависимости от диктата рынка. В подобных обстоятельствах соотношение между общественными ожиданиями и уровнем предоставляемой государственными учреждениями и организациями услуги определяется на основе политической оценки социальных и экономических приоритетов. Учитывая все это, можно сделать вывод, что лица, выполняющие свои функции от имени государства, профессионально ответственны за то, чтобы выполнять свою работу с как можно более высоким качеством (при имеющихся ресурсах), и именно к такому уровню государственные служащие должны стремиться.

Зарубежный опыт административных реформ может быть использован в России при условии проведения тщательной предварительной экспертизы предлагаемых проектов по модернизации госаппарата. При этом следует учитывать такие факторы, как адаптируемость к российским условиям и существующей организационной культуре, эффективность и результативность, инновационный потенциал, степень соответствия интересам и ценностям отдельных социальных слоев и общества в целом.

Например, проведенный в Великобритании опрос среди рядовых людей показал, что с этим тезисом согласны по жилищному вопросу лишь 18 % опрошенных, по вопросам образования - 8 %, по социальному обеспечению - 4 % и по работе пожарного управления и поли-

ции – 2 %. Большая часть этих респондентов высказалась против продажи предприятий общественного сектора в частные руки.

Существуют исследования о том, какие методы менеджмента, обычно применяемые коммерческими организациями, являлись наиболее востребованными в муниципалитетах США за последние 30 лет. Представлены данные о возникновении практики заимствования органами местной власти методов менеджмента коммерческих структур, полученные в ходе проведения трех независимых исследований муниципального управления в 1977, 1984 и 1989 годах. Эти исследования показали, что множество традиционных инструментов управления начали использоваться в течение 1970-ых и в начале 1980-ых годов, а концу 1980-ых были весьма распространены в местных органах власти. К концу 1980-ых муниципальные менеджеры экспериментировали со множеством новых подходов, таких как финансовый мониторинг, стратегическое планирование, кружки качества. Многие из этих инструментов были приняты в государственном секторе сначала федеральным правительством. Начиная с 1989 года, литература по вопросам государственной и муниципальной службы отразила существенный интерес в установившихся системах управления к новым инструментам и методам.

Например, в 1992 году был создан первый учебник по государственному и муниципальному управлению, сосредотачивающийся на специфических методах управления, включая управление по целям, контроль выполнения, программы повышения производительности, бюджетирование и бухгалтерский учет затрат.

Затем появилась литература по стратегическому планированию, чтобы помочь муниципальным служащим приспособиться к новым требованиям, управляя процессом стратегического планирования в общественном секторе, и перейти от стратегического планирования к стратегическому управлению.

Огромный интерес к процессам всеобщего управления качеством нашел свое отражение в литературе о государственной и муниципальной службе, которая хотя и рекомендует использовать методы управления качеством, но и выражает предостережение по поводу возможности его полноценной реализации в общественном секторе.

Одно из исследований, проведенное осенью 1993 года в США, было осуществлено путем почтового опроса муниципальных должностных лиц во всех 1126 городах США с населением от 25 тысяч до одного миллиона человек. Адресатами были городские менеджеры, мэры, или другие высшие должностные лица. Та же самая выборка была определена и для предыдущих подобных исследований. Заполненными вернулось 520 анкет или 46%. Респондентов просили указать, используют ли они любой из множества методов менеджмента в своей деятельности и как они оценивают эффективность этих инструментов.

В табл. 4 показаны инструменты управления, которые активно применялись в муниципалитетах США в 1993 году.

Таблица 4

Использование инструментов менеджмента в муниципалитетах США

Инструмент	Процент муниципалитетов
Программы оценивания	78
Прогнозирование доходов и расходов	78
Мониторинг интенсивности труда	77
Контроль финансовых тенденций	76
Программы вовлечения сотрудников	74
Стратегическое планирование	63
Программное бюджетирование	60
Программы по стимулированию сотрудников	53
Управление по целям	47

Пять из этих инструментов использовались более чем 70% респондентов – два инструмента финансового менеджмента (контроль финансовых тенденций и прогнозирование доходов и расходов); два инструмента, ориентированных на оценку (мониторинг интенсивности труда и оценка программы); усилия по вовлечению служащих.

Популярность финансовых инструментов закономерна, так как местные органы власти вынуждены при все уменьшающемся финансировании выполнять все более сложные и объемные задачи. С этим же сталкиваются коммерческие фирмы, когда они вынуждены под давлением конкуренции повышать эффективность собственной деятельности. Мониторинг интенсивности труда и оценка программы были поддержаны учеными и часто используются вместе с другими подходами к управлению – бюджетированием и управлением по целям. Программы вовлечения служащих стали популярными в результате тенденций к децентрализации и делегированию полномочий как средствам повышения организационной эффективности. Стратегическое планирование - широко применяемый подход, приспособленный как к потребностям бизнес-структур, так и к нуждам государственного и муниципального управления во всем мире.

Трудно привести доводы против необходимости распределения бюджетов, основанных на систематической оценке альтернатив, постановке целей и текущего контроля деятельности, сосредоточения на усовершенствовании производительности и качества, вовлечения служащих в процесс принятия решений – логически это кажется выгодным для всех муниципалитетов. Однако, нужно признать, что все эти подходы требуют времени, инвестиций в развитие и обучение персонала.

Мировое сообщество уже встало на путь реального использования новых принципов менеджмента для обеспечения высокого качества

жизни (миссия МСУ). Но в России практически не используются инструменты менеджмента и не обучают этому.

Так, изменения, которые происходят в системе подготовки персонала органов власти за рубежом, нацелены на более тесную связь учебного процесса с задачами административных реформ. Считается, что обучение должно стать одним из главных инструментов внедрения инноваций в административную систему и способствовать изменению организационной культуры (т.е. совокупности общих ценностей и норм)<sup>1</sup> и менталитета чиновников. Во многих странах используются методы этического обучения, существуют или вводятся в действие этические кодексы, включающие, как правило, и правовые, и нравственные нормы. Считается, что без этического компонента любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

Работников органов местного самоуправления в России нередко обучают в системе подготовки государственных служащих, однако им нужны специфические формы и методы подготовки, что требует формирования собственных программ обучения. Необходимо признать, что прогрессивные технологии мирового менеджмента в российских структурах власти практически не используются, есть лишь внешние заимствования, отдельные элементы каких-либо подходов и технологий. В значительной степени это объясняется и тем, что россияне выезжали за рубеж для обмена опытом, не имея даже начальной подготовки по менеджменту. Поэтому происходит заимствование элементов западных технологий менеджмента без учета национальных особенностей. Как следствие, мы имеем разочарование в достижениях управленческой науки, поскольку новшества, обеспечивающие прогресс во всем мире, реализуются в России либо не в полной мере, либо неверно истолкованы с самого начала их внедрения. Сегодня вся текущая деятельность успешно работающих муниципалитетов во всем мире строится на основе применения лучших достижений эффективного менеджмента, постоянного обучения, обмена знаниями.

Следует подчеркнуть, что в современных российских условиях нельзя переоценивать методы «нового государственного менеджмента», поскольку тезис: «частный сектор работает лучше, чем государственные учреждения» - не всегда верен даже на Западе, не говоря о России, где коммерческий сектор слаб, криминализован, а эффективность работы многих частных предприятий оставляет желать лучшего.

---

<sup>1</sup> Под организационной культурой понимается определенный уровень гармоничности межличностных и межгрупповых отношений, определяющих качественные характеристики профессиональной деятельности государственных служащих. Культура государственных и муниципальных служащих – это комплекс устоявшихся суждений, стереотипов, преданий, мифов, которые существуют в умах работников государственных и муниципальных учреждений.

## **ТЕМА 2. УПРАВЛЕНИЕ ПО ЦЕЛЯМ (РЕЗУЛЬТАТАМ)**

### **2.1. Необходимость управления по результатам**

Важнейшая задача административной реформы, которая проводится сейчас Правительством РФ, состоит в повышении эффективности государственного управления, сокращении расходов на содержание государственного аппарата и повышение отдачи от его работы. В логике реформы возобладал подход, который принято именовать «новым государственным менеджментом». Это окончательно стало очевидно, когда в начале 2004 года Президентом был объявлен переход к бюджетированию, ориентированному на результат, при котором перемещается акцент с детального контроля расходов на тщательное обоснование, оценку «стоимости» и контроль результатов. Такой подход основывается на представлении о государстве как производителе благ (услуг), деятельность которого подчинена экономической логике. Однако следует признать, что цели государственного управления не могут быть выражены в денежных единицах и не поддаются проверке методами бухгалтерского учета.

Многие ученые протестуют против попыток распространить принципы управления на основе критерия прибыли на область, где применение этого критерия неуместно и неадекватно.

Цели государственных и некоммерческих организаций существенно отличаются от целей коммерческих организаций, которые интересуют получение доходов, рост стоимости бизнеса и получение прибыли. Государственные организации призваны удовлетворять самые разнообразные интересы общества, зачастую противоречащие друг другу. С точки зрения контрактной теории государственного управления, собственником государственных организаций является народ, проживающий на соответствующей территории. Соответственно государственные органы и организации обязаны действовать в его интересах.

Однако, для этого необходимо, прежде всего, знать эти интересы. Поэтому требуется осуществлять мониторинг интересов, выявлять общественные потребности и оценивать общественное мнение, которое должно оказывать влияние на выразителей общественных интересов (представительной власти) и служить сигналом к действию для исполнительной власти.

Таким образом, миссия государства – выполнение общественной воли. В этой связи сформировалась концепция государственного управления, приводимого в действие гражданами (Citizen-Driven Government Performance). Она основывается на системе показателей, отражающей общественные потребности в режиме реального времени, прозрачности, подотчетности и общественном непрерывном контроле.



Конечно, это идеальная картинка, но именно такие отдаленные перспективы могут привести к радикальным изменениям во взаимоотношениях власти и общества.

В соответствие с современными представлениями государственное управление делится на *governance* (выражение народной воли, выработка государственной политики) и *management* (исполнительная деятельность).

К сожалению, в России все больше укореняются представления о коммерческом государстве, хотя в развитых странах эта модель начинает себя изживать.

Экономика имеет только один критерий – стоимостной. Кеннет Мейер (Kenneth J. Meier) высказал опасение, что особое пристрастие к экономике подменяет и отнимает у государственного управления все богатство ценностей. Доминирование в государственном управлении псевдо-экономистов может привести, по его мнению, к печальному будущему, и потому Мейер даже предлагает вести против экономистов, засевавших в теории государственного управления, настоящую партизанскую войну (естественно, научными методами). Деятельность государственных органов основывается на различных ценностях социального, нравственного, гуманистического характера. Одним словом их можно определить как забота о каждом конкретном человеке. А экономикой успешно может заниматься частный сектор. Экономика государственного сектора необходима в части устранения «провалов» рынка и оказания тех общественных услуг, которые не интересуют частный сектор. Тем не менее, государственный бизнес, скорее исключение, чем правило. Государственная деятельность по определению имеет некоммерческий характер. Вместе с тем понятно желание власти и общества иметь эффективное государство. Но каким образом можно достичь этой цели?

Прежде всего, следует понимать, что эффективное государственное управление требует безупречного учета и неусыпного контроля со стороны общественности. Кроме того, государственные органы и чиновники должны иметь представление о результатах своей деятельности, обеспеченное системой стимулов и ответственности.

В современной западной практике очень большое значение придается вопросам измерения результативности. Польза от развития систем измерения деятельности основывается на следующей гипотезе: «все, что измеряемо – управляемо, а все, что управляемо – улучшаемо». Сформировалось целое направление, получившее название *performance measurement*, которое представляет собой сложную и разработанную методику формирования системы показателей и построение на этой основе эффективного планирования и контроля, проникающего во все уровни управленческой иерархии и направляющей поведение каждого работника. Как утверждают западные ученые, показатели имеют значение. Они определяют мышление руково-

дства, выбор ими приоритетов и осуществление деятельности. К сожалению, в России отсутствуют исследования в данном направлении. Поэтому при использовании "управления по результатам" приходится использовать зарубежные достижения в этой сфере.

Для определения эффективности государственной деятельности используются различные методики. В частности под эгидой Всемирного банка предлагается комплексная аналитическая оценка эффективности деятельности государственных служб, получившая название функциональный обзор (functional review). Функциональные обзоры принято подразделять на организационные (институциональные), экономико-стратегические и смешанные.

В рамках первого подхода считается, что по-новому устроенные административные подразделения с новыми принципами работы будут порождать и реализовывать более эффективные программы.

Во втором случае изучаются приоритеты экономической политики.

Третий тип обзоров объединяет предшествующие варианты.

Традиционно в практике применяется промышленная модель измерения результативности, позаимствованная из частного сектора. Однако в связи с изложенными выше соображениями, она не отражает специфики и природы государственного управления и потому дает искаженные результаты. При выборе той или иной модели системы измерения результативности вопрос стоит ни много, ни мало, как о коммерческом или некоммерческом государстве. Такой серьезный выбор требует очень осторожного и взвешенного решения.

На сегодняшний день разработано несколько моделей измерения результативности в государственном управлении. Но этот предмет требует особого рассмотрения. В рамках данной темы рассмотрим только самые главные, ключевые аспекты управления по результатам (целям).

## 2.2. Требования к целям и критерии оценки результатов

Ключевым моментом в концепции управления по целям являются сами цели. Прежде всего, необходимо выяснить: что такое цель и какой она может быть.

Итак, цель – это будущее желаемое состояние объекта, направление, в котором стоит работать.

Систематизация целей обычно осуществляется на основе следующих критериев:

1. по иерархической значимости целей (дерево целей);
2. по искомой степени реализации целей;
3. по взаимоотношениям между целями;
4. по временным параметрам целей.

1. Критерий **иерархической значимости целей** приводит к разграничению главных целей, промежуточных целей и подцелей. **Главной целью** считается наивысшая цель предприятия в целом, которая

достигается через промежуточные фазы. Кроме того, главная цель обычно не поддается операционной формулировке, она не может быть выражена в количестве, денежных единицах или единицах веса. При этом ее выражение имеет решающее значение при распределении полномочий на предприятии и делегировании их на более низкие иерархические уровни. Для этого на основе главной цели формулируются подцели (субцели) задаваемые отдельным подразделением или сотрудником.

Выделение подцелей должно осуществляться так тщательно, чтобы не поставить под угрозу главную цель предприятия. В каждой инстанции, где принимаются решения после делегирования полномочий остается некий остаток, который делегированию не поддается, перед подчиненными ставится только подцель, но часто теряется связь с главной целью.

Следовательно, каждый уровень менеджеров несет ответственность за контроль выполнения целей на собственном и подчиненных уровнях. Для успеха существенно, чтобы каждая подцель имела операционную формулировку для измерения результатов и вклада в работу ответственного рабочего или служащего, что делает возможным оплату строго в соответствии с достигнутым результатом и помогает работнику самому оценивать результаты труда.

Помимо подцелей могут задаваться **промежуточные цели**. Подцели тогда будут лишь средством достижения промежуточных целей, а они, в свою очередь, – средством достижения главной цели. Так, цель рекламного отдела может состоять в том, чтобы довести свою рекламу до максимально широкого круга потребителей (подцель), чтобы оборот по определенному продукту достиг определенной величины (промежуточная цель), что позволит достигнуть повышения прибыли (главная цель). Эти отношения между целями и подцелями в менеджменте условно отражают в дереве целей (рис. 2).

Здесь исходят из другой установки. Существует центральная цель, но для того чтобы к ней пробиться, надо ликвидировать узкое место, какую-то проблему. Менеджер, пробиваясь через проблему (условно ЛУМ = ликвидация узких мест), постепенно расширяет целевую функцию и так или иначе доводит до зрелости центральную цель. В связи с этим говорят о «вертолетности менеджмента».

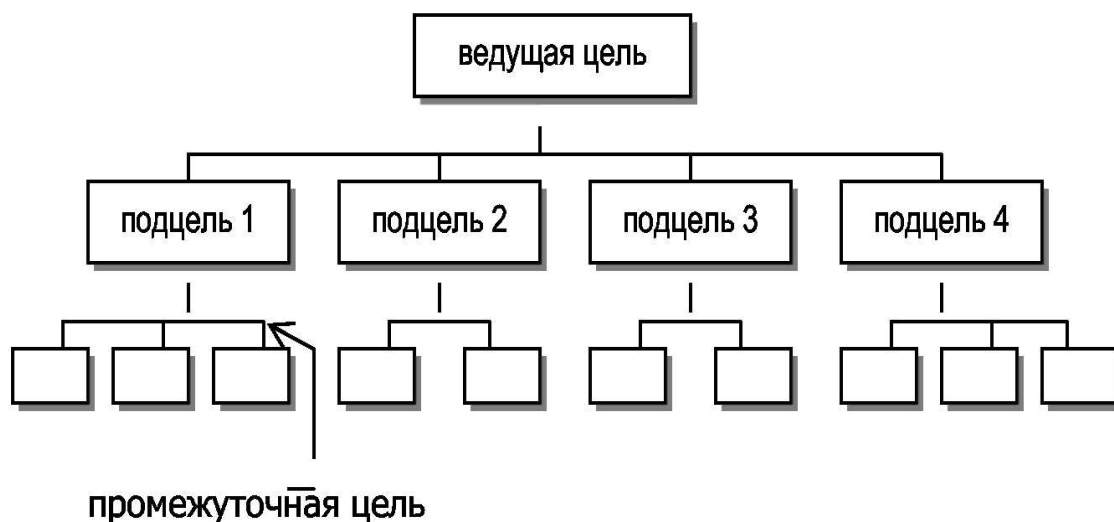


Рис. 2. Дерево целей

Кроме того, рассматривают не только дерево целей, но и луковицу целей (рис. 3).

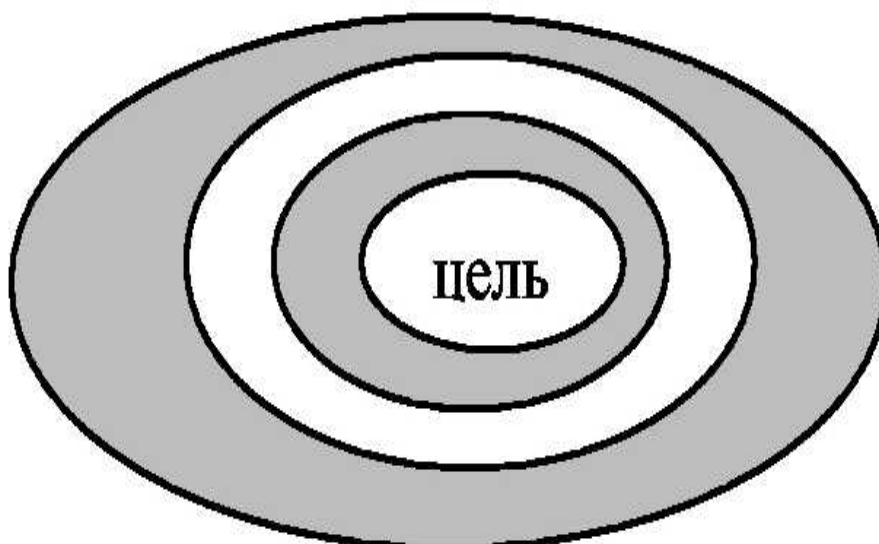


Рис. 3. «Луковица» целей

Хороший менеджер способен спуститься вниз и разглядеть в малых деталях весь комплекс явлений, которые находятся под ним, и подняться на высоту, чтобы определить метод координации явлений своих целей и задач в общем кругу явлений и их взаимосвязей.

Хороший менеджер не может отказаться от углубления в самые мелкие детали до учета их взаимосвязей в самом широком аспекте.

2. При систематизации целей по **искомой степени их реализации** выделяются ограниченные и неограниченные цели. Когда речь идет о **неограниченных целях**, стремятся к максимальной степени их достижения, например максимизации прибыли, минимизации издержек, увеличению сбыта. В случае **ограниченных целей** довольствуются достижением заданной величины, например увеличением доли рынка до 35%. При постановке неограниченных целей возникают информа-

ционные проблемы, решение которых связано с существенными издержками, т.к. нельзя с уверенностью установить, какая из нескольких альтернатив решений обеспечивает максимальную степень достижения целей. В этом случае довольствуются достижением определенного **уровня стремлений**.

3. Классификация целей по критерию взаимоотношений между ними предполагает следующие варианты целей:

взаимодополняющие,  
конкурирующие,  
антиномические,  
индифферентные.

Когда речь идет о **взаимодополняющих целях**, повышение степени реализации первой цели приводит одновременно к повышению степени реализации второй цели, например, снижение издержек в области производства приводит к повышению прибыли.

**Конкурирующие цели** имеют место в том случае, когда повышение степени реализации первой цели приводит к уменьшению степени реализации второй цели. Примером конкуренции целей является попытка интенсификации услуг при одновременном снижении издержек.

Об **антиномических целях** говорят, когда реализация первой цели исключает реализацию второй цели и наоборот. Антиномию целей рассматривают в качестве крайнего случая их конкуренции. Антиномия целей наблюдается, например, тогда, когда пытаются снизить потребление машинным оборудованием энергии при одновременном повышении его производительности. **Индифферентность целей** означает, что реализация одной из поставленных целей никак не влияет на реализацию другой, например, улучшение качества в столовой и стремление к снижению производственных издержек.

4. Если в качестве критерия систематизации целей служат временные координаты, можно различать цели:

1. краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные;
2. связанные с временной точкой или с периодом времени;
3. статические и динамические;
4. постоянные и временные.

Различением **краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей** выступает время. При этом четко устанавливается, какой отрезок времени следует связывать с понятиями краткосрочности, среднесрочности и долгосрочности.

К целям, **связанным с временной точкой**, относят, например, проект, согласно которому на определенную дату остаток в кассе должен составлять строго определенную сумму, или определенный промышленный объект должен быть введен в строй в четко определенное время (в противном случае произойдет рассогласование деятельности различных подразделений компании). Когда речь идет о целях, **связанных с периодом времени**, существенно осуществление дей-

ствия только в этот период времени и никакой другой, например участие в форуме, переговорах и т.д.

При постановке **статических целей** не учитывается временная динамика, а при постановке **динамических целей** она строго определена. Большинство целей муниципального управления являются динамическими и это обстоятельство дополнительно осложняет деятельность муниципалитетов.

**Постоянной** целью муниципального управления является стремление к повышению качества жизни населения, увеличению доходов бюджета, в то время как стремление разработать проект бюджета, провести муниципальный конкурс, является **временной** целью.

При использовании управления по результатам особое внимание уделяется качеству целей. Для поддержания высокого качества целей необходимо выполнить 2 основных момента:

- выдержать характеристики целей;
- соблюдать правила постановки целей.

**КОНКРЕТНЫЕ И ИЗМЕРИМЫЕ ЦЕЛИ.** Во-первых, цели должны быть конкретными и измеримыми. Выражая свои цели в конкретных измеримых формах, руководство создает четкую базу отсчета для последующих решений и оценки хода работы. Руководители среднего звена будут иметь ориентир для решения, следует ли направить больше усилий на обучение и воспитание работников. Также будет легче определить, насколько хорошо организация работает в направлении осуществления своих целей.

**ОРИЕНТАЦИЯ ЦЕЛЕЙ ВО ВРЕМЕНИ.** Конкретный горизонт прогнозирования представляет собой другую характеристику эффективных целей. Следует точно определять не только, что организация хочет осуществить, но также в общем, когда должен быть достигнут результат. Цели обычно устанавливаются на длительные или краткие временные промежутки. Долгосрочная цель, имеет горизонт планирования, приблизительно равный пяти годам. Краткосрочная цель в большинстве случаев представляет один из планов организации, который следует завершить в пределах года. Среднесрочные цели имеют горизонт планирования от одного до пяти лет.

Долгосрочные цели обычно имеют весьма широкие рамки. Организация формулирует их в первую очередь. Затем вырабатываются средне- и краткосрочные цели для обеспечения долгосрочных целей. Обычно, чем ближе горизонт планирования цели, тем уже ее рамки. Например, долгосрочная цель в отношении производительности может формулироваться так: «увеличить общую производительность на 25% за пять лет». В соответствии с этим руководство установит среднесрочные цели повышения производительности в 10% за два года. Оно также установит краткосрочные цели в таких конкретных областях, как стоимость товарно-материальных запасов, повышение квалификации сотрудников, модернизация завода, более эффективное

использование имеющихся производственных мощностей, совершенствование управления, переговоры с профсоюзом и так далее. Эта группа целей должна обеспечивать долгосрочные цели, с которыми она непосредственно связана, а также другие цели организации. Продолжим наш пример - положение о том, что следует «заключить договор с профсоюзом на год, который предусматривает соответствующую премию, если производительность какого-либо работника увеличится на 10% за год», будет краткосрочной целью, которая обеспечивает как долгосрочную цель повышения производительности, так и цели в отношении человеческих ресурсов.

**ДОСТИЖИМЫЕ ЦЕЛИ.** Цель должна быть достижимой, - чтобы служить повышению эффективности организации. Установление цели, которая превышает возможности организации либо из-за недостаточности ресурсов, или из-за внешних факторов, может привести к катастрофическим последствиям. Цели - это мотиваторы поведения людей в организациях. Если цели не достижимы, стремление работников к успеху будет заблокировано и их мотивация ослабнет. Поскольку в повседневной жизни принято связывать вознаграждение и повышение по службе с достижением целей, недостижимые цели могут сделать средства, используемые в организации для мотивации сотрудников, менее эффективными.

**Взаимно поддерживающие цели.** Наконец, чтобы быть эффективными, множественные цели организации должны быть взаимно поддерживающими - т.е. действия и решения, необходимые для достижения одной цели, не должны мешать достижению других целей. Невозможность сделать цели взаимно поддерживающими ведет к возникновению конфликта между подразделениями организации, которые отвечают за достижение установленных целей.

#### Правила постановки целей

Эти правила очень просты, но в органах власти при разработке и принятии даже самых важных решений, ими часто пренебрегают.

**Правило 1.** Формулировка цели должна начинаться с ГЛАГОЛА. Это мотивирует к достижению цели, заставляет активизироваться.

Например: повысить объем промышленного производства. А не «повышение объема промышленного производства».

**Правило 2.** Должна быть указана Дата достижения цели. Дата необходимый элемент, который указывает когда именно цель будет достигнута. Если не устанавливать конкретного срока, то высока вероятность того, что к моменту достижения цели ее результат уже не будет актуальным.

**Правило 3.** Единственный количественно измеряемый результат. Результат должен быть только один, в противном случае достижение цели может быть заблокировано – разные результаты предполагают использование различных ресурсов и времени достижения.

Результат должен быть выражен числом, т.к. при отсутствии конкретного показателя невозможно установить: достигнута ли цель; насколько близко подошли к ее достижению.

Правило 4. Необходимо указать ресурсы, с помощью которых будет достигаться цель. Ресурсы могут быть самые разнообразные: финансовые, материальные, информационные, интеллектуальные, трудовые и т.д.

Еще одним существенным элементом управления по целям (результатам) является соответствие запланированных результатов определенным критериям. Рассмотрим критерии, применяемые к целям государственного и муниципального управления

Критерии эффективности государственного управления являются общими, в том смысле, что могут применяться при оценке решений, относящихся к деятельности управляющего субъекта в любой сфере общественной жизни, в том числе при решении вопросов местного значения.

Вместе с тем каждый из видов критериев может быть использован при анализе решений различных уровней, масштабов и значимости для государства и общества.

Ценностно-рациональный критерий поможет политику и теоретика оценить эффективность глобальных, общесистемных решений органов власти и управления высшего уровня, результаты и последствия которых проявляются в глубоких изменениях всего общества или во многих его сферах.

Об эффективности таких решений некорректно судить по отдельным положительным результатам, равно как и по выявленным потерям. То и другое ощущается и осмысливается правящим субъектом и управляемыми постепенно, нередко в течение длительного периода. Тем более невозможно выразить эти результаты и ожидаемые последствия в каких-либо точных числовых величинах. Только рассматривая происшедшее, совершающиеся и возможные результаты через призму системы ценностей, аналитик сможет определить позитивную или негативную эффективность данных масштабных управленческих акций государственного субъекта. В табл. 5 представлена сводная характеристика критериев.

Целерациональный критерий — также общий, комплексный, но он ориентирован на оценку эффективности управления по достаточно конкретным показателям, характеризующим непосредственные результаты осуществленных целей, решенных задач, реализованных стратегий и программ, с учетом использованных ресурсов.

Интегральный показатель — соответствие результатов интересам государства и общества также более конкретен, чем «соответствие ценностям». Хотя понимание этих интересов — тоже проблема.



Таблица 5

## Виды критериев эффективности государственного управления

Вид критерия	Объекты оценивания (предметные ценности)	Признаки эффективности	Критерии оценки
Ценностно-рациональный	политическая стратегия, муниципальные программы, планы, социально-политические и экономические концепции, принципы, методы управления	уровень осуществления основных функций местного самоуправления; уровень рациональности решений, их легитимности, демократизм, свобода выбора	соответствие результатов и последствий решений ценностям, принципам, общественным интересам
Целерациональный	программы, планы, принципы деятельности управления, организационные структуры, формы, методы, нормы и стиль управленческой деятельности, правовое и информационное обеспечение, способы артикуляции интересов государства и граждан, защиты их, объем и виды услуг и т.д.	полнота осуществления поставленных целей, уровень рациональности решений, легитимность, демократизм, законность, компетентность, информационное обеспечение, методы стимулирования участия граждан в управлении, степень свободы выбора, общественная цена выбора, рациональность использования всех видов капитала, инновационность решений	соответствие решений функциональным целям и задачам органа управления, его статусу и полномочиям, правовому порядку, общественным потребностям и интересам, достижение оптимальных результатов в рамках ресурсов; соответствие решений ожиданиям конкурирующих социальных групп
Прагматический	непосредственные результаты изменения управляемых объектов	общественная полезность, экономическая, социально-политическая выгода, рациональность использования ресурсов, инновационность решений, их оперативность, простота, созидательность методов управления.	получение оптимальных результатов при минимальных затратах ресурсов, оценка по модели “затраты-выгода”.

Отмеченные показатели оценивания могут фиксироваться количественными методами и качественными характеристиками. Например, показатели уровня и качества жизни, политической активности граждан — избирателей, состояния здоровья. Эффективность мно-

гих решений органов власти и управления не поддается количественным измерениям, однако и в таких ситуациях последние могут выполнять вспомогательную роль.

К примеру, действенность реформы российской системы образования, конечно, не измеряется количеством преобразованных средних школ и техникумов в энное число гимназии, колледжей и лицеев. Главное — в оценке качества новой, вариативной, системы образовательных учреждений, в том, стало это качество выше советского уровня или же нет. Тем не менее учитывать количественные данные при проведении итогов реформы следует.

Относительно прагматического критерия эффективности. Оценка действенности отдельных конкретных решений органов управления разных уровней вполне целесообразна. Опасен лишь примитивный прагматизм, мотивированный так называемым здравым смыслом и вездесущим дефицитом ресурсов. Подобный подход властей к системе высшего образования и к науке поставил последние перед опасностью деградации, привел к потере ранее завоеванных приоритетов. По некоторым данным печати, в настоящее время 80% российских математиков и 50% физиков работают за рубежом. Затраты государства на образование и науку, как известно, окупаются в течение длительного времени, это — база для прогресса в настоящем и будущем, вклад в потенциал государства.

Эффективность государственного управления складывается из взаимодействия многих факторов, из совокупности результатов управленческой деятельности во всех сферах государственной и общественной жизни. Поэтому анализом общих критериев эффективности не исчерпывается рассматриваемая проблема. Наряду с общими критериями эффективности в науке и практике используются специфические для каждой сферы управления: политической, социальной, экономической и др. В содержание каждого из них также включается общее требование: соответствие результатов управленческой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам. Специфика же определяется существенными признаками эффективности, проявляющимися только в данном виде управления.

Например, для политического управления — это уровень развития политической активности масс и защита прав и свобод человека; для социального — обеспечение повышения качества жизни и т.д.

Общий критерий конкретизируется и дополняется особенным, применяемым для определения эффективности управления отдельными сферами общественной жизни. Так, известное в теории определение эффективности управленческой деятельности как отношения «чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат» может успешно «работать» при оценке решений по конкретным социально-

экономическим вопросам, относящимся к отдельным организациям. Такие решения «можно назвать эффективными, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках выбора». Оценка же результатов решений по преобразованию экономических отношений в масштабах страны на основе только названного критерия проблематична. Главная трудность — определить параметры «временных» и «самых низких издержек». Поскольку сведение издержек к минимуму будет означать прекращение выполнения функций государственной власти и местного самоуправления.

### **2.3. Сущность управления по целям (результатам)**

Известен постулат, что управление процессами в любой области (экономика, техника или социальные изменения) лишь тогда эффективно, когда цели конкретные, а степень их достижения поддается количественному и качественным измерениям. А это и является основой метода управления по целям.

Управление по целям (в специальной литературе широко распространена аббревиатура МВО по английскому наименованию метода МВО – Management by Objectives) было известно еще в 40-е годы двадцатого века, но широкое распространение получило в 60-е годы благодаря усилиям П.Друкера и профессора Массачусетского университета Дж.С. Одиорна на основе наблюдений за работой преуспевающих менеджеров в ведущих американских компаниях.

Управление по целям (результатам) – это метод, дающий возможность улучшить результаты управленческой деятельности и в наибольшей степени подходит руководителям высшего звена управления, вместе с тем его можно успешно применять ко всей организации, включая низовой уровень управления.

Понятия метода МВО и целей в трактовке Руководства по унификации терминов и их определений Комитета стандартизации Американского общества инженеров-механиков толкуются следующим образом. МВО – управление по целям – процесс, состоящий из 4-х независимых этапов:

формулирования целей,  
разработка реальных планов их достижения,  
систематический контроль и измерений качества работы и результатов,  
принятие корректирующих мер для достижения планируемых целей, а цели – в организации – конкретные конечные результаты которых стремятся достичь подразделения и компания.

С помощью этого метода можно решать такие проблемы, как:

- фокусирование работников на достижение основных целей организации,
- постановка общих для всей организации целей,

- улучшение управления материальными, информационными, административными и иными ресурсами организации,
- представление программы и сроков достижения целей организации персоналу,
- развитие управленческих и организаторских способностей и навыков сотрудников,
- выявление индивидуальных способностей работников и тем самым продвижение лучших по службе.

Можно считать, что в самой сокращенной формулировке, управление по целям представляет собой метод управления, в соответствии с которым менеджеры разных уровней определяют главные области их ответственности, в которых они будут работать, - метод, который определяет некоторые критерии хорошей (и/или плохой) работы, и дает основу для измерения результатов с точки зрения этих критериев. Преимущества данного способа управления состоят в повышении результативности работы, снижении издержек, улучшении условий труда, ускорении продвижения наиболее способных работников и развитие необходимых для организации способностей у подчиненных.

В табл. 6 представлено сравнение возможных методов управления, применяемых наряду с МВО.

Таблица 6

Подходы к управлению

Характеристики	Подходы к управлению		
	Управление по инструкциям	Управление по целям (МВО)	Управление-обучение (MBL)
1. Внешняя среда по	Стабильная	Меняющаяся	Динамичная
2. Продукт	Простой, стандартизированный	Относительно сложный	Сложный, выполненный под контролем клиента
3. Характер труда	Единообразный	Сложный, нетворческий	Сложный, творческий
4. Отношение к будущему	«я контролирую будущее»	«будущее в принципе неконтролируемо»	«будущее в принципе не определено и в этом источник развития»
5. Способ обеспечения качества	Военная приемка	Военная приемка	Технология основана на включении персонала в изменение способа функционирования
6. Роль руководителя	Авторитарный	Лидер, способный увидеть будущий образ организации	Тренер, заботящийся о достижениях своей команды
7. Организационная культура	Низкоадаптивная, манипулятивная	Нормативная, процедурная, нормативная	Высокоадаптивная, игровая, созидательная

Отличительные особенности системы управления по результатам от существующей системы (управления по инструкциям)

- Изменяется область оценки результата деятельности
- Вводится взаимоувязанная, иерархичная система показателей
- Изменяются принципы построения структуры управления
- Вводится механизм должностной ответственности
- Изменяется форма финансирования
- Возрастает персональная ответственность за принятие управленческих решений

На основе сформулированных целей, задач организации, ее структурных подразделений устанавливается система показателей эффективности и результативности деятельности всех структурных подразделений. На данном этапе внедрения системы МВО предусматривается согласование и утверждение нормативно-правовым актом системы показателей эффективности и результативности деятельности всех структурных подразделений.

При разработке системы показателей следует руководствоваться следующими принципами:

Адекватность – показатель должен очевидным образом характеризовать процесс в достижении целей или решения задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи

Точность – погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности

Объективность – не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для организации к искажению результатов деятельности.

Достоверность – способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы

Однозначность – определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг. Значит, следует избегать излишне сложных показателей

Экономичность – получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации).

Сопоставимость – выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике.

Своевременность и регулярность – отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год и как правило не более чем через 2–3 месяца после окончания отчетного периода).

Уникальность – показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к цели задач.

## **ТЕМА 3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНСАЛТИНГ**

### **3.1. Сущность консалтинга**

Непрерывные и довольно существенные изменения в технологиях, рынках сбыта и потребностях клиентов стали обычным явлением, и предприятия, стремясь сохранить свою конкурентоспособность, вынуждены непрерывно перестраивать корпоративную стратегию и тактику. Однако в сложившихся условиях у фирм, организаций и т.п. подчас не хватает внутренних ресурсов для своевременного и адекватного реагирования на происходящие изменения.

Органы власти и управления не являются исключением. Хотя они напрямую редко участвуют в рыночной конкуренции, тем не менее, им приходится совершенствовать методы своей работы.

В этой весьма непростой ситуации оказывается полезной помощь квалифицированного консультанта или компании, специализирующейся на предоставлении консалтинговых услуг.

Круг проблем, решаемых консалтингом, весьма широк, кроме того, специализация компаний, предоставляющих консалтинговые услуги, может быть различной: от узкой, ограничивающейся каким-либо одним направлением консалтинговых услуг (например, аудит), до самой широкой, охватывающей полный спектр услуг в этой области. Соответственно этому, каждый специалист (или каждая фирма), работающая в данной области, вкладывает в понятие консалтинга собственный смысл и придает ему собственный оттенок, определяемый направлением деятельности конкретной компании.

Попытаемся дать определение консалтинга в самом широком смысле этого слова.

Консалтинг - это ведение интеллектуальной деятельности, основная задача которой заключается в анализе, обосновании перспектив развития и использования научно-технических и организационно-экономических инноваций с учетом предметной области и проблем клиента.

Консалтинг решает вопросы управленческой, экономической, финансовой, инвестиционной деятельности организаций, стратегического планирования, оптимизации общего функционирования компании, ведения бизнеса, исследования и прогнозирования рынков сбыта, движения цен и т.д. Иными словами, консалтинг - это любая помощь, оказываемая внешними консультантами, в решении той или иной проблемы.

Основная цель консалтинга заключается в улучшении качества руководства, повышении эффективности деятельности организации в целом и увеличении индивидуальной производительности труда каждого работника.

О роли и значении консалтинга свидетельствуют следующие цифры:

рынок интеллектуальных услуг составляет 1,5% ВВП;

основная его доля приходится на рекламу: до 0,7% ВВП;

следующая большая статья — консалтинг и аудит: 0,4–0,5% ВВП<sup>2</sup>.

Консалтинговая деятельность - это сфера профессиональных услуг. Экспертный характер такой помощи означает, что она проводится по заказу заинтересованного руководителя и носит рекомендательный характер. Консультант помогает, способствует, развивает, обучает и т.д. Консультант не принимает решения, он готовит, рассчитывает альтернативы. Вся ответственность за принятие решения ложится на руководителя организации.

Преимущества консультирования перед обучением заключаются в конкретно индивидуальном, «штучном» подходе. Консультант разрабатывает и делает только то, что, по его мнению, необходимо данной организации в данной ситуации.

Управленческое консультирование связывает науку об управлении с практикой управления: если исследовательские и проектные организации предлагают типовые рекомендации, то консультант по управлению «привязывает» их к специфике организации - клиента. Это важный механизм распространения передового опыта в области управления, повышающий профессиональную квалификацию руководителей и специалистов управления через их обучение и взаимообучение.

Преимущество консультантов по управлению перед управленцами состоит в независимости и непредвзятости взглядов, в более широком кругозоре. Они обладают обширной информацией в самых различных областях управления и хозяйствования (в силу меньшей загруженности проблемами текущего управления), ориентируются на широкое изучение проблемы и перенос опыта других организаций (в основном это касается внешних консультантов).

Для клиентов, обращающихся к услугам консультантов, очень важно понять самих себя и причину, почему люди вообще нуждаются во внешней экспертизе. В контексте ситуации взаимодействия консультант - клиент это вкратце объясняется тем, что консультирование дает

1. Ясный анализ и выявление действительных проблем. С помощью консультанта выявляются иные проблемы или иные формулировки проблем.

2. Альтернативные решения проблем и эффективность этих решений становится очевидной.

3. Предложения и рекомендации, включая план мероприятий. И не только план, но и внедрение рекомендаций происходит уже в процессе совместной работы консультанта и клиента.

---

<sup>2</sup> Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.



Клиентами консалтинговой организации могут быть:

1. Нездоровые организации, для которых обращение к управленческому консультанту является последней возможностью выжить.

2. Образцовые организации, те которые приглашают консультанта для нахождения новых направлений развития и упрочнения существующих ситуаций.

3. Государственные структуры.

Пользователями услуг консультантов являются как топ - менеджеры, так и менеджеры среднего звена предприятий всех форм собственности, а также индивидуальные предприниматели. Одни хотят проверить, насколько правильны принимаемые ими решения по управлению предприятием, другим необходимы помощь и поддержка при разработке и принятии важных решений по развитию или реорганизации бизнеса, третьи хотят получить суждения консультанта по существу возникших вопросов, экспертные заключения в отношении каких-либо ситуаций, обсудить проблемы или новые идеи.

Консультанта отличают не только широчайший кругозор и компетентность во многих областях жизнедеятельности человека, но и специальные знания, методы, приемы и технологии современного менеджмента, способности аналитика, всесторонний подход к проблеме, гибкость и аргументированность суждений и выводов, практический опыт.

Клиентами консультантов являются владельцы или менеджеры частных предприятий, руководители государственных предприятий или соответствующих ведомств, центральные и местные органы власти, а также руководители таких территориальных образований как технопарки, экополисы, технополисы, свободные экономические зоны и т.д.

В основной своей массе за консалтинговыми услугами обращаются, прежде всего, следующие *виды организаций*:

1) Молодые, быстро растущие частные предприятия и банки.

2) Прогрессивно настроенные местные органы власти.

3) Государственные и бывшие государственные предприятия, находящиеся в кризисной ситуации.

Клиенту может понадобиться помощь консультантов по одной или нескольким проблемам, при описании которых следует учитывать рекомендации об их отнесении к тому или иному виду консультационных услуг, принятым в международной практике. В Европейском справочнике-указателе консультантов по менеджменту консультационные услуги объединены в восемь групп:

1.Общее управление: оценка эффективности менеджмента, оценка бизнеса, диверсификация и становление нового дела, аудит управления, управление нововведениями, международный бизнес, организационная структура, стратегическое планирование, управление проектом, управление качеством, и т.д.

2.Администрирование: планирование рабочих помещений и их оснащение, управление офисом, организация и методы менеджмента, регулирование риска.

3.Финансовый менеджмент: системы учета, оценка капитальных вложений, доходы, налоги, финансовые резервы т.д.

4.Менеджмент персонала: оборот кадров, планирование рабочей силы, набор персонала, поиск кадров, обучение, мотивация, повышение квалификации, психологическая оценка, анализ функционирования.

5.Маркетинг: реклама и сбыт, имидж фирмы и связи с общественностью, послепродажный сервис, прямой маркетинг, международный маркетинг, исследование рынка, стратегия маркетинга, новая продукция, ценообразование, социально-экономические исследования и прогнозирование, розничная продажа и дилерство, управление сбытом, обучение сбыту.

6.Производство: автоматизация, использование и обслуживание оборудования, схема организации работ, промышленный инжиниринг, переработка материалов, регулирование внутреннего распределения материалов, упаковка, конструирование и совершенствование продукции, управление производством, планирование и контроль, производительность, контроль качества, контроль за поставками, закупки.

7.Информационные технологии: САПР-АСУ, компьютерный аудит, электронные публикации, информационно-управленческие системы, проектирование и разработка систем.

8.Специальные услуги. Включают девять видов консультирования:

- обучающее,
- по управлению электроэнергетикой,
- инженерное,
- экологическое,
- информационное,
- юридическое,
- по управлению распределением материалов и материально-техническому снабжению,
- по управлению в государственном секторе,
- по телекоммуникациям.

Консалтинговый опыт решения управленческих, стратегических, организационных, маркетинговых и других задач может быть использован в решении задач муниципального управления.

Конечно, нельзя забывать о том, что муниципальное образование – система отличная от бизнес-системы. Вместе с тем есть одно очень важное обстоятельство, объединяющее эти на первый взгляд разные хозяйства. И те, и другие для обеспечения своей жизнедеятельности должны быть включены в систему усложняющейся рыночной среды. Более того, в современной ситуации муниципальным об-

разованиям, так же как и бизнес-структурам, необходимо быть эффективными и конкурентоспособными, максимально используя при этом внутренние ресурсы развития. Кроме того, муниципальное образование, так же как и компания на рынке, должно быть продвинуто на рыночном пространстве для привлечения инвестиций и развития.

Речь при этом не идет о копировании и применении используемых в бизнесе методов и инструментов, хотя при определенной адаптации они могут быть успешно использованы. Речь, скорее, идет о применении рыночного маркетингового подхода в управлении муниципальным образованием. Именно в освоении этого подхода и могут быть полезны консультанты, накопившие значительный опыт в решении рыночных задач.

### **3.2. Методы и модели консультирования**

Подходы к управленческому консультированию (исходя из ожидаемого результата):

- 1) консультирование проекта;
- 2) консультирование процесса.

Разница между ними состоит в организации разделения труда между консультантом и клиентом в процессе выполнения конкретных задач. При консультировании проекта консультант ставит диагноз и разрабатывает предложения по совершенствованию управления (составляет проект совершенствования управления, но не принимает участия в процессе внедрения своих предложений).

Консультант выступает в роли проектировщика, который отличается своей относительно высокой независимостью от клиента. При консультировании процесса диагностика проводится консультантом совместно с клиентом. При этом консультант обязуется обучать работников клиента использованию методов диагностики и решения проблем, а клиент - вырабатывать при помощи этих методов предложения по совершенствованию управления.

Консультантов-проектировщиков целесообразно использовать при составлении управленческих процедур, должностных инструкций, иных проектов.

Специалистов по консультирование процесса лучше использовать при разработках больших комплексных проблем, когда возникают серьезные трудности с внедрением. Выбор **способа** консультирования зависит и от того, на каком уровне управления решается проблема.

Соответственно можно выделить две поведенческие роли консультанта:

- консультант по ресурсам;
- консультант по процессу.

Консультант по ресурсам (эксперт) помогает клиенту, однако руководство организации не предполагает, чтобы он широко касался социальных и поведенческих аспектов процесса изменения в организации.

Он участвует в обсуждении, поставляет нужную информацию, разрабатывает новую систему, обучает персонал, вносит некоторые рекомендации, но действия его ограничены.

Консультант по процессу является активно действующим субъектом изменений в организации, он пытается научить клиента решать свои проблемы, передавая методы, прогнозируя последствия изменений, подходы к оценке, чтобы организация сама могла в дальнейшем проводить диагностику и устранять (решать) собственные проблемы. Различие между этими поведенческими ролями консультанта заключается в том, что если консультант по ресурсам старается предложить клиенту «что изменять», консультант по процессу предлагает в основном, «как изменять» и помогает клиенту пережить процесс изменений и решить проблемы человеческих отношений по мере их возникновения.

С точки зрения **моделей** можно различать следующие формы консультирования: экспертное, процессное и обучающее.

Модель выбирается в зависимости от решаемой проблемы, особенностей клиентской организации, качеств консультантов (навыков, опыта, личностных качеств).

**Экспертное консультирование.** Клиент сам формирует задачу, в роли эксперта выступает консультант-специалист. Недостаток этой модели в том, что консультант разрабатывает рекомендацию, не проведя самостоятельного анализа ситуации. Реализует изменения, опять же, сам клиент. Использовать модель целесообразно при необходимости получения знаний по стандартным процедурам и нормативам.

**Обучающее консультирование.** Консультант не только собирает идеи, анализирует решения, но и подготавливает почву для их возникновения, предоставляя клиенту соответствующую теоретическую и практическую информацию в форме лекций, тренингов, деловых игр, конкретных ситуаций («кейсов») и т.д. Клиент формирует запрос на обучение, программы и формы обучения, учебные группы.

**Процессное консультирование.** Консультанты на всех этапах проекта активно взаимодействуют с клиентом, побуждая его высказывать свои идеи, соображения, предложения, критически соотносить с предлагаемыми извне идеями, проводить при помощи консультантов анализ проблем и выработку решений. При этом роль консультантов заключается в сборе этих внешних и внутренних идей, оценке решений, полученных в процессе совместной с клиентом работы, и приведении их в систему рекомендаций. Этот подход наиболее эффективен.

Под **методом** консультирования понимается общая схема (план действий), сформированная на основе обобщенного опыта результативных консультаций данного вида, позволяющая выработать соответствующую программу действий.

Существует следующая классификация методов консультирования, помогающая осуществить быстрый поиск, выбор и эффективное

использование наиболее соответствующих проблеме организации и модели консультирования методов:

1. Методы решения содержательной части проблем.

1.1. Методы диагностики.

Методы сбора информации: опросы, интервью, анкетирование, экспертные оценки.

Методы обработки информации: классификация данных, анализ проблем, сравнение.

1.2. Методы решения проблем.

Методы определения проблем: дерево целей с использованием экспертных оценок, методы оценки приоритетов проблем (экспертный и логический анализ), метод построения графа проблем.

Методы разработки и оценки решений: методы выработки альтернативных решений, методы выбора альтернативных решений, методы анализа качества принимаемых решений, методы групповой работы.

1.3. Методы реализации.

Методы экспериментальной проверки: групповая работа, деловые игры.

Методы переноса результата в реальные условия: методы формирования рабочих групп, методы проведения проблемных совещаний.

2. Методы работы с клиентом.

2.1. Методы выбора ролей консультанта и клиента.

2.2. Методы сотрудничества и помощи клиенту в осуществлении изменений.

Методы обучения и тренировки персонала клиентной организации.

Методы развития творческого потенциала руководителей клиентской организации.

Под **процессом** консультирования понимают последовательную серию действий, мероприятий, осуществляемых благодаря совместной деятельности консультанта и клиента для достижения позитивных перемен внутри клиентской организации, разрешения ее проблем.

Консультационный процесс проходит 3 стадии:

– Предконтрактная стадия. Клиентом устанавливается наличие проблемы и необходимость привлечения для ее решения консультантов, которые по результатам предварительной диагностики делают предложение клиенту по поводу задания. Эта стадия завершается заключением контракта. Цель ее — обеспечить единство в понимании сути консультационного проекта клиентом и консультантом.

– Контрактная. Состоит из нескольких этапов (диагностика, разработка решений, внедрение решений), в свою очередь включающих процедуры. Цель контрактной стадии – определить конкретные результаты и направления работ, обеспечить разработку и реализацию решения проблем.

– Послеконтрактная (заключительная). Уход консультанта.

Выделение в консультационном процессе этапов дает структурированную основу для принятия решений, скоординированные коммуникации, мотивированную организацию проекта, ощутимые результаты.

### **3.3. Особенности муниципального консалтинга**

В рамках процесса государственного строительства, формирования системы местного самоуправления, укрепления роли областей и городов в социально-экономическом развитии России, происходит становление нового вида деятельности - консультирование исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) и органов муниципального самоуправления.

**Муниципальный консалтинг** (муниципальное консультирование) в странах с развитой экономикой относится к достаточно развитой сфере деловой активности.

К числу субъектов муниципального консультирования относят:

- ассоциации и союзы местных властей,
- отечественных профессиональных консультантов (фирмы и индивидуалы),
- иностранные консалтинговые фирмы,
- операционные фонды, существующие на гранты,
- образовательные учреждения (академическая наука),
- специфические учреждения повышения квалификации.

Объектами муниципального консалтинга являются: органы власти федеральных округов, субъектов РФ, муниципальных образований всех уровней, органов местного самоуправления, а также «подведомственные» предприятия и компании.

В качестве предмета муниципального консалтинга могут выступать:

- инвестиционная политика – инвестиционный менеджмент, в т.ч. технико-технологический образ объекта (предприятия, сооружения и др.), организация производства - инжиниринг,
- анализ финансовых и хозяйственных показателей – аудит,
- анализ рынка продукции / услуг – маркетинг,
- общее управление, в т.ч. администрирование – менеджмент,
- управление персоналом – рекрутинг,
- управление компанией / предприятием – корпоративный менеджмент,
- реструктуризация / реформирование компании,
- управление проектами различного рода – проектный менеджмент,
- управление финансами – финансовый менеджмент,
- управление качеством – система TQM,
- информационные технологии,
- специализированные услуги различного рода (консалтинг в государственном секторе, обучающее консультирование, экологический, юридический консалтинг и др.).

В рамках специализированной программы «Информационно-аналитическое обеспечение муниципального консалтинга» Экспертно-аналитическая и информационно-рейтинговая компания «ЮНИПРАВ-ЭКС» провела исследование, основная цель которого – определение приоритетов на рынке муниципального консалтинга.

В опросе приняли участие профессиональные консультанты, действующие на территории Российской Федерации. Статистика распределения компаний, оказывающих консультационные услуги в муниципальной сфере выглядит следующим образом. Каждая пятая компания осуществляет свою деятельность в Приволжском и Северо-Западном федеральных округах, каждая десятая компания работает в Центральном, Сибирском и Южном федеральных округах, немногим меньше компаний в Уральском и Дальневосточном. Причем, необходимо учесть, что доля Московских компаний (включая Москву и Московскую область) на рынке составляет около 60 процентов.

Среди опрошенных консультантов две трети взаимодействуют с бизнесом, немногим менее половины имеют заказчиков среди российских производителей, третья часть сотрудничает с властями различного уровня – региональными и местными, каждый десятый респондент работает в области политического консультирования.

По видам консультирования две трети опрошенных проводят консультации по процессу, половина осуществляет экспертное и учебное консультирование, а почти каждый второй – отдает приоритет консультированию по проекту. Четвертая часть опрошенных применяет собственные авторские методики. Их общее число составляет не менее полусотни. Это - уникальные методы диагностики, маркетинговые методики, инновационные игры, тренинги, семинары, программы развития, методики оценки, избирательные технологии. Каждый пятый консультант в сфере местного самоуправления оказывает виды услуг в комплексе. Профессиональным консультированием (муниципальным консалтингом) занимаются не только работники компаний соответствующего профиля (число которых составляет больше половины опрошенных), но и работники муниципальных образований, государственных и негосударственных вузов, научных учреждений, госсектора, общественных организаций и фондов. Каждый пятый респондент выполняет эту работу индивидуально.

В целом компании и фирмы оказывают довольно широкий спектр консультационных услуг. В основном он базируется на перечне предметных областей консалтинга, применяемых в Европейском сообществе. Вместе с тем исследования наглядно демонстрируют специфику российского рынка. Многие компании в перечне услуг для клиентов следуют их потребностям, адаптируя свои виды деятельности под конкретные объемы работ. Таким образом, на сегодняшнем рынке оказались востребованными специализированные виды услуг, в какой-то степени дополняющие разделы международных классификаторов.

Перестройка системы государственного управления представляет собой длительный и сложный процесс изменений, требующий методологической поддержки и консалтингового сопровождения. Государственный и муниципальный консалтинг, получивший развитие в деятельности стран-лидеров мировой экономики, давно подтвердил свою эффективность, особенно в решении одной из базовых проблем - низкой производительности труда так называемых «белых воротничков» (инженерно-технических работников предприятий, менеджеров, чиновников и других работников). В России, к сожалению, все еще сохраняется весьма равнодушное отношение к данной сфере т. н. «нематериальной» деятельности и непонимание того, что во многом благодаря этому виду деятельности произошли и происходят вполне материальные, стратегические прорывы к вершинам социальной эффективности.

Опыт государственного и муниципального консалтинга в зарубежных странах выделяет 5 причин, обосновывающих необходимость применения внешнего консультирования.

Причина 1. Почти постоянно во всех странах существуют ограничения по приему на работу новых чиновников. Борьба с ростом численности госаппарата перманентна и малоуспешна. Существующего штата сотрудников едва хватает для того, чтобы выполнять оперативную работу. Специалистов для диагностики сложившихся процессов деятельности и поиска процедур, повышающих производительность, нет.

Причина 2. Существует объективная потребность в специальных знаниях и навыках, которые трудно найти внутри государственного предприятия, в том числе в администрациях.

Причина 3. Внешних консультантов можно использовать для решения стратегических и одноразовых проблем, и поэтому менеджмент власти не несет долговременных затрат.

Причина 4. Высокие темпы реализации проектов требуют проектного управления, что при существующем качестве государственного менеджмента под силу только управленческим консультантам.

Причина 5. Объективность, независимость и профессионализм внешних консультантов по управлению.

Наиболее актуальные задачи управленческого консультирования:

1. Программы, в том числе:

- Программы социально-экономического развития (субъектов федерации, муниципальных образований)
- Программы структурной перестройки (отраслей, подотраслей, предприятий)
- Концепции развития / реструктуризации, реорганизации

2. Проекты, в том числе:

- Обоснования инвестиций
- Техничко-экономические обоснования



- Инжиниринговые
- Информационные
- Целевые (маркетинговые, рекрутинговые, юридические и др.)
- Бизнес-планы

3. Системы / подсистемы корпоративного и проектного менеджмента, в том числе:

- Подготовки – в том числе планирования, инвестиций
- Мониторинга
- Управления изменениями
- Учета и отчетности
- Управления персоналом

4. Образовательные проекты, в том числе:

- Повышения квалификации
- Профессиональной переподготовки
- Высшего /второго высшего образования
- Обучения в рамках консалтинга по любому из перечисленных направлений.

В последнее время резко возрос спрос на консалтинг по всему предметному спектру (см. выше).

Рассмотрим конкретный пример. Муниципальная Консалтинговая Группа «КОНТУР - XXI век» была создана в результате первого в Приморском крае опыта смешанного консультирования, инициированного сначала отделом, а впоследствии Комитетом регионального развития Администрации Приморского края с подключением опытных специалистов различных областей управленческой деятельности.

Это был тот самый масштабный проект, когда для решения сложнейших, комплексных проблем муниципальных образований (МО) потребовалось объединить усилия многих специалистов-управленцев, экономистов, психологов, методологов. В составе МКГ «КОНТУР – XXI век» в восьми муниципальных образованиях работали, кроме сотрудников Комитета регионального развития Администрации Приморского края, хорошо известные в крае, эффективно действующие в своих бизнесах интеллектуальные предприятия:

- «Центры культуры управления»;
- НПСЖ г. Владивостока;
- кадровое агентство «Успех»;
- Приморская Торгово-промышленная Палата и другие.

Группа консультантов МКГ «КОНТУР - XXI век», работавшая с муниципальными образованиями, насчитывала, как правило, 10–15 человек и состояла из Руководителя группы, ведущих консультантов и ассистентов.

В качестве внутренних консультантов выступали сотрудники администрации Приморского края в количестве 2–3 человек.

Исходя из того, что для объекта консультирования был явно непривычен, режим так называемого «глубокого погружения», работа проходила в 8–10 часовом режиме в течение 2–3 дней.

Алгоритм работы управленческих консультантов включал в себя следующие модули (рис. 4).



Рис. 4. Алгоритм процедур муниципального консалтинга в Приморье

Деятельность МКГ «КОНТУР - XXI век» включала в себя проведение так называемого "полевого консалтинга" в восьми муниципальных образованиях края.

Выездные сессии проектирования в "полевом" формате дали возможность Комитету регионального развития Администрации Приморского края и МКГ «КОНТУР - XXI век» получить представление о состоянии дел на территории муниципального образования и, самое главное, увидеть и почувствовать людей, без энергетика, организованности и профессионализма которых не может быть никакого регионального развития.

Для участников процесса «полевого консалтинга» в муниципальных образованиях края - чиновников местных администраций, бизнесменов, менеджеров, представителей общественных организаций и других активных жителей территорий - это была неожиданная и весьма редкая, как оказалось, возможность познакомиться с современной и весьма эффективной технологией интеллектуального поиска выхода на значительно более высокий уровень жизни.

Опыт показал, что резервы повышения эффективности консалтинга по перечисленной проблематике состоят в следующем:

Необходимость специальной подготовки персонала, ответственного за реализацию проекта, с обязательным обучением по специально разрабатываемым программам групп т.н. промоутеров. Особое внимание в образовательных программах следует уделить Управлению Проектами (все еще остающимся экзотикой для многих предприятий), а также навыкам «коммерциализации» собственных разработок (особенно это относится к бывшим «закрытым» предприятиям и институтам).

Заключение контрактов с заказчиками с оплатой, как правило, «по результату» (кроме очевидной привлекательности для заказчика, такая форма нередко обусловлена неплатежеспособностью предприятий, приступающих к проектам реструктуризации),

Необходимость непосредственного и активного участия персонала заказчика в процедурах управления проектами (все еще велика пассивность многих руководителей компаний, желающих получить «готовое» реформированное предприятие, хотя бесперспективность «потребительского» подхода к подобным работам очевидна). Желательность разработки в рамках практически любых реальных проектов эффективных систем менеджмента качества, имея ввиду последующую их международную сертификацию на соответствие требованиям ISO.

Целесообразность подключения к наиболее сложным проектам представителей международного консалтинга – как по профессиональным и финансовым, так и по «политическим» соображениям: предприятия охотнее идут на дополнительные затраты при наличии иностранного партнера.

## **ТЕМА 4. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ PR**

### **4.1. Понятие PR**

Общеупотребительное сокращение словосочетание public relations - PR. Поскольку как термин, так и его сокращение пришли к нам из США, сокращение правильнее произносить как «Пи-Ар». В перевод на русский язык PR означает «общественные отношения».

Существование PR необходимо, так как у каждого человека центры тревоги преобладают над центрами удовольствия (инстинкт самосохранения). Именно поэтому человек, встречая новое, непонятное, скорее склонен быть «ПРОТИВ», чем «ЗА».

За последние 60 лет предлагалось множество самых разных определений PR (сформулировано более 470 определений).

Институт общественных отношений, созданный в Великобритании в 1948 г., дал действующее до сих пор определение термину «PR»:

PR – планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и ее общественностью.

В 1978 г. представители более чем 30 национальных и региональных организаций PR выступили в Мехико с так называемыми Мексиканским заявлением, содержащим следующее определение PR:

PR – это искусство и наука анализа тенденций, предсказания их последствий, выдачи рекомендаций руководству организации и осуществление программ действий в интересах и организаций и общественности.

В настоящее время PR считается установление двустороннего общения, для выявления общих интересов и достижение взаимопонимания, основанного на праве знаний и полной информированности.

Есть свидетельства, что сам термин public relations предложил третий президент США Томас Джефферсон в 1807 г., создатель Декларации независимости. Под активизацией связей с общественностью Джефферсон понимал наращивание усилий политических институтов для создания климата доверия в национальном масштабе. Мысль о том, что без поддержки населения не могут решаться сколько-нибудь значимые вопросы, привела к осуществлению первых PR-мероприятий.

Первая широкая PR-кампания была проведена в Соединенных Штатах для подготовки населения к вступлению США в первую мировую войну. После первой мировой PR получает мощный толчок. Президент США Вильсон создает комитет по общественной информации. Последний вырос в огромное предприятие, показавшее значение организационной службы PR.

В 30-е годы XIX в. понятие «*public relations*» стали употреблять в качестве синонима «отношения ради всеобщего блага».

Первые службы «внешних отношений» появились после второй мировой войны во французских госструктурах и частных компаниях.

В 40–60-х годах происходит **консолидация PR-сообщества**, создаются международные объединения специалистов, работающих в сфере связей с общественностью.

В России в 70–80-х годах от глобального механизма формирования общественного сознания, характерного для Советского Союза первых четырех десятилетий, осталась пустая формальность. Острая необходимость возрождения PR появилась после аварии в Чернобыле, когда надо было практически заново утверждать репутацию отечественных технологий.

PR выполняет две важные функции:

- информировать общественность;
- способствовать убеждению общественности, влиять на ее представления.

Эти функции выполняются в ходе любого PR мероприятия, которое проводится для достижения одной из пяти целей PR:

1. Позиционирование PR-объекта.
2. Возвышение имиджа (или: "управление репутацией").
3. Антиреклама (или: снижение имиджа, "черный PR").
4. Отделение от конкурентов.
5. Контрреклама (или "отмыв").

Все остальные цели всегда подчинены указанным выше целям.

#### **первая цель: позиционирование**

Позиционирование (от английского position - положение, нахождение, состояние, позиция и т.п.).

В PR - это создание и поддержание понятного клиентам образа, имиджа. В данном определении ключевым является словосочетание «понятного Клиентам».

То, что некий объект неспозиционирован, означает, что он непонятен потенциальным Клиентам.

#### **вторая цель: возвышение имиджа**

После квалифицированно выполненного позиционирования можно перейти к следующей цели PR: возвышению имиджа (ряд авторов использует термин: «управление репутацией»).

ПРИМЕР. Как можно усилить впечатление у представителей прессы, общающихся с английской королевой Елизаветой во время ее визита в страну?

Уже много лет делается так: на встречу попадают не все, а лишь отобранные журналисты обоего пола (непреренно "при галстуках" или "на высоких каблуках").

Далее пресс-секретарь королевы выстраивает журналистов по одному и объясняет с десяток действий, которые должен сделать каждый, обращаясь к королеве, затратив на это не более 30 сек: отдать визитку адъютанту для передачи королеве; если королева протянет руку - не целовать ее! - допустимо только короткое рукопожатие; обращаться к королеве надо, используя обращение madame или mat; потом надо встать в отдельные группы и ждать, когда королева или ее муж к

Вам подойдут и т.п. И последнее. Разговор может получиться интересный, но писать о нем нельзя!

И теперь, когда перед запутанными тонкостями этикета журналистами является королева и просто непринужденно беседует, пресса - в восторге.

Очевидно: не будь предварительной работы пресс-секретаря и запрета писать о содержании разговора с королевой, журналистские материалы были бы иными.

### **третья цель: антиреклама**

«Снижать» имидж обычно легче, чем возвышать, находить недостатки проще, чем позиционировать достоинства.

Антиреклама всегда имеет целью «снижение» имиджа, уменьшение потока Клиентов, инвестиций, голосов и т.п.

В качестве примера рассмотрим отрывок из интервью с ректором Санкт-Петербургского университета профсоюзов Александром Запесоцким:

«... университет вынужден преодолевать различные действия своих недобросовестных конкурентов.

- То есть?

- Должен вам сказать, целый ряд очень крупных, серьезных вузов, не выдерживая с нами рыночной конкуренции, все время запускает "утки" по нашему поводу. И делает это очень активно. Когда мы узнаем, что по городу гуляет какой-то компрометирующий наш университет слух, быстро выясняем, откуда именно он гуляет, и стараемся нейтрализовать».

Перед нами пример так называемого «Черного PR».

### **четвертая цель: отделение от конкурентов**

Как правило, это комбинация возвышения одного имиджа при снижении другого (позиционирование на фоне конкурентов).

А в рекламе, согласно законодательства, подобные приемы запрещены.

### **пятая цель: контрреклама**

Здесь речь идет о восстановлении случайно сниженного имиджа.

Главное отличие контррекламы: нужно возвышать уже "уроненный" имидж.

## **4.2. Модели PR**

Принято считать, что область «Пи-Ар» проходила через четыре этапа, для каждого из которых была характерна одна из моделей. Каждая из этих моделей описывает набор ценностей и шаблон поведения, который характеризует принятый подход ко всем разрабатываемым PR-кампаниям. (необходимо учитывать, что модели сведены к идеальным и в чистом виде встречаются редко).

Модель паблисити (популярности) 1850–1900 гг. (XIX в.).

Принято считать, что область PR проходила через четыре этапа, для каждого из которых была характерна одна из моделей. Каждая из этих моделей описывает набор ценностей и шаблон поведения, который характеризует принятый подход ко всем разрабатываемым PR-кампаниям.

Необходимо учитывать, что модели сведены к идеальным и в чистом виде встречаются редко.

Итак, рассмотрим первый этап - модель паблисити (популярности) 1850–1900 гг.

Становление большого бизнеса в США в период с середины 19 в. - начала 20 в. характеризовалось следующей доктриной: чем меньше общественность знает о деятельности бизнеса, тем она эффективнее и прибыльнее, следовательно, более полезна для общества. Поэтому большая часть историй о бизнесе, предназначенных для массовых изданий в этот период, была сфабрикованной.

Главными характеристиками этой модели являются:

- использование любых средств для привлечения внимания общественности и оказания давления на нее;
- игнорированием правдивости, объективности, этических аспектов;
- явное или неявное понимание потребителя (как и прочих адресатов PR) в качестве простого объекта («жертвы») информационной и маркетинговой агрессии;
- предпочтение СМИ как главного инструмента;
- PR выглядит как ряд импульсивных акций «одноразового применения».

Таким образом, можно сказать, что эта модель используется для манипулирования общественным мнением.

В модели паблисити (publicity) коммуникация всегда однонаправлена — от организации к общественности. Распространяя частичную, полуправдивую или ложную информацию, модель паблисити выполняла функцию традиционной в тот период пропаганды.

PR-акции ориентированы целиком и полностью вовне и осуществляются обычно привлекаемыми сторонними специалистами, по преимуществу — журналистами. Неслучайно для такого подхода характерны именно журналистские приемы PR. Данный подход является ограниченным, осознание чего рано или поздно, но наступает.

Даже в политике возможности манипулятивной модели весьма ограничены. Как сказал У. Черчилль: «можно долго обманывать немногих людей, но никому еще не удавалось постоянно обманывать весь народ».

Сейчас эта модель применяется в 12–14% практики, в основном в сфере шоу-бизнеса (спонсирование театральных постановок, продвижение продукта).

Основным методом деятельности пресс-агентств стало паблисити (создание популярности) - привлечение внимания общественности к любым явлениям с помощью интересной информации.

Вторая модель - модель общественной информации (информационная модель). Период ее доминирования 1900–1939 гг. Она характеризуется распространением информации в обществе относительно

целей той или иной организации, большое внимание к правдивости сообщений.

Тем не менее, односторонность процесса коммуникации сохраняется. Специализированные службы PR стремились представлять населению правдивую информацию, что должно было способствовать формированию позитивного публичности. Такой подход и в настоящее время используется государственными учреждениями, общественно-политическими организациями, ассоциациями, некоммерческими структурами.

Ее существенными характеристиками являются:

- осознание необходимости систематической работы со СМИ;
- информирование общественности, распространение информации о деятельности фирмы;
- точная и правдивая информация, хотя возможна — неполная, так как иногда негативные факты и события замалчиваются;
- изучение общественного мнения, необходимость обратной связи с общественностью не предполагается;
- PR трактуется преимущественно как занятие журналистов, «прописавшихся» на фирме.

Как и предыдущая, данная модель носит однонаправленный (асимметричный), одноканальный характер, когда организации при помощи СМИ доносят до аудитории определенную информацию, не интересуясь при этом мнением общественности.

Занимает ныне около 50% практики, применяется наиболее широко государственными и некоммерческими организациями. Примером использования данной модели могут служить PR акции, проводимые Федеральной налоговой службой по привлечению внимания к необходимости уплаты налогов. Это самая популярная модель для государственных и муниципальных структур современной России.

Третий этап - двусторонняя асимметричная модель (1920–1960 гг.). Для нее характерны изучение установок аудитории с целью их изменения. Таким образом, поведение и внутреннее состояние объекта влияния учитывается гораздо больше, чем в предыдущих двух моделях, но манипуляторские тенденции все же преобладают.

Связи с общественностью в данном случае используются в интересах организации, они заставляют аудиторию согласиться с точкой зрения учреждения.

Специалисты PR запрашивают информацию у аудитории, используя ее в интересах организации, т.е. обратная связь используется в целях манипуляции, чтобы выяснить отношение общественности к организации и отыскать пути укрепления этого отношения.

Слово асимметричная в названии этой модели указывает на то, что при существовании двух составляющих, информация используется исключительно в интересах организации, интересы второй стороны



не учитываются, т.е. организация выступает как источник, а общественность как потребитель информации.

Главными характеристиками этой модели являются:

- широкое использование изучения общественного мнения, в первую очередь, с целью выяснения, какая информация вызовет положительную реакцию общественности;

- двусторонняя (диалоговая) деятельность PR, однако она все-таки остается асимметричной, поскольку от коммуникации выигрывает только фирма, ее интересы имеют доминирующий характер — в лучшем случае, достигается некоторая взаимная выгода.

Речь идет, таким образом, о смене манипуляционно-убеждающей установки на более мягкую (но более эффективную!) для достижения взаимопонимания. Потребитель из жертвы агрессивных PR-акций превращается в адресата социально-разъяснительного информационного воздействия, т. е. является стороной в известной степени все-таки пассивной. В условиях высокоразвитого рынка эту модель используют, как правило, коммерческие фирмы. Она применяется передовыми областями производства товаров и услуг в 15–30% практики.

Самый современный подход - двусторонняя симметричная модель (модель социального партнерства). Используется с 1960 года по настоящее время.

Принципы: взаимопонимание и партнерство с заказчиком, максимальный учет интересов и мотивации аудитории, возрастающая роль этического аспекта, отказ от обмана и фальсификаций. Эта наиболее зрелая модель PR ориентирована не столько на «выход», сколько на «вход» системы, на изучение, анализ и осмысление общественного мнения и социальной среды в целом. Для нее характерно следующее:

- осознание необходимости не только взаимопонимания, но и сотрудничества организации с ее социальной средой;

- «симметричность», т. е. выстраивание баланса интересов организации и ее компонентов с социальной среды;

- PR из приложения к рекламе и маркетингу становится важнейшей компонентой стратегии фирмы, выработки и реализации долгосрочных целей, связанных не столько с кратковременными коммерческими проектами и товарами, сколько с долгосрочными целями существования и развития организации в целом;

- доминирование сторонних специалистов и консультантов сменяется формированием собственных служб PR, и влияние этих служб и специалистов все возрастает;

- акцент на отдельных PR-кампаниях сменяется акцентом на непрерывную систематическую работу над продвижением образа и репутации организации, ее первых лиц;

- адресат PR при этом воспринимается не столько как пассивная сторона, сколько как главный ориентир выработки стратегии фирмы, как социальный партнер;

- при оценке эффективности PR-деятельности учитываются не только экономические показатели, но и социальные, «нематериальные активы».

Эта модель занимает 12–15% практики. По всем прогнозам, за ней — будущее.

### 4.3. Специфические методы PR в муниципальном управлении

Примерно 80% всех инициатив осуществляются на муниципальном уровне. 2/3 всех требований, которые предъявляются представителями гражданского общества, предъявляются муниципальным образованиям. Гораздо меньше их на региональном уровне.

На муниципальном уровне осуществляется непосредственная связь, непосредственный контакт между гражданами и политиками. Представительные органы власти муниципальных образований, таким образом, чаще всего должны отвечать на требования граждан принять участие в управлении муниципальными образованиями. В первую очередь, на требования о качестве услуг.

На рис. 5 представлены результаты исследования, проведенного в Великобритании. Рисунок показывает, что существует очень сильная взаимосвязь между тем, насколько хорошо люди информированы о различных организациях общественного сектора и тем, насколько они удовлетворены их услугами.

## Воздействие информации

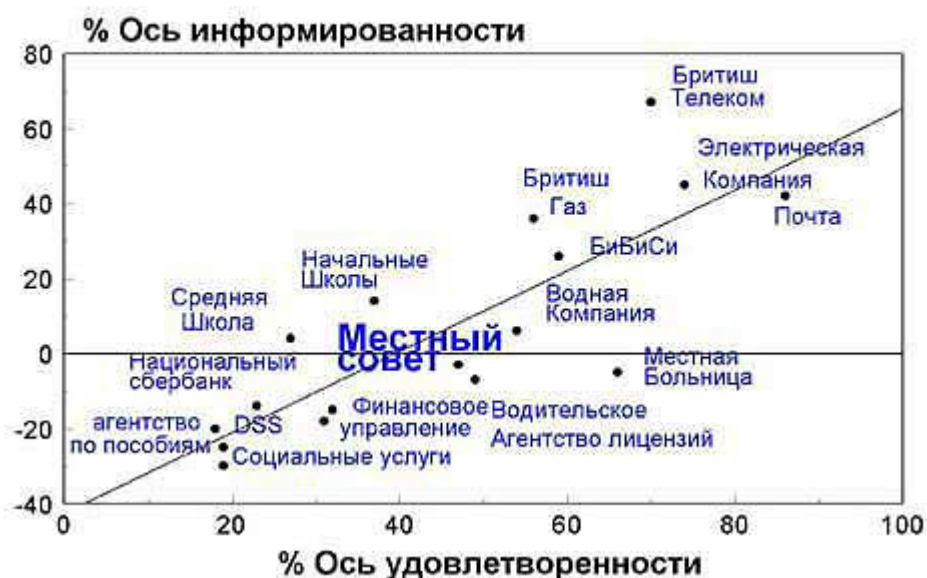


Рис. 5. Воздействие информации об организациях на удовлетворенность их работой

Самое интересное в этом графике — пустое место в левом верхнем углу — интересное потому, что нет таких организаций, деятельностью

которых люди были бы неудовлетворенны, но хорошо о них информированы.

Другими словами, результаты многочисленных социологических исследований на Западе показывают, что чем больше материалов об организации распространяется (о том, частная это или общественная организация, чем она занимается и т.д.), тем позитивнее люди к ней относятся.

В Великобритании очень многие организации сталкиваются с проблемой негативного имиджа, — на графике они располагаются в первой трети нижней части графика.

Их репутация подобна репутации налоговых органов: организация, которая занимается сбором денег с людей, редко воспринимается положительно. И, наоборот, почтовые организации, энергетические компании, Бритиш Телеком располагаются в верхнем правом углу.

Некоторые из них тратят намного больше средств на коммуникацию, чем местные органы власти. Хотя, если посмотреть на некоторые отдельные органы местной власти, то они получают такую же взаимозависимость, с корреляцией около 50% — чем более люди информированы, тем больше они удовлетворены деятельностью органа власти.

Этот график показывает важность информирования жителей о своих действиях. Понятно, что нельзя просто информировать, ничего реально не делая для жителей, — но и пренебрегать этой деятельностью тоже нельзя.

Основная роль муниципалитета в жизни города — это коммуникации. Муниципалитет не только предоставляет услуги гражданам, он должен изучать мнения и настроения жителей, а также информировать их о своей деятельности.

Муниципалитет осуществляет коммуникацию в двух направлениях (рис. 6):

- Информирование жителей: органы местной власти дают местным жителям информацию о своей деятельности, о принимаемых решениях, о происходящих событиях;

- Консультации с жителями: выяснение мнения граждан по отдельным проблемам, а также более сложные коммуникации, которые мы сейчас будем рассматривать — например, совместное принятие решений муниципалитетом и жителями.

Следует ли информировать жителей о деятельности муниципалитета? В реальности это достаточно сложный вопрос. Главы органов местного самоуправления, депутаты и чиновники часто рассуждают следующим образом — зачем необходимо тратить деньги на информацию (то есть PR) — нужно лишь работать лучше, и пустить бюджетные деньги не на СМИ и пресс-секретарей, а на конкретные статьи бюджета — например, озеленение территорий или развитие муниципального транспорта. Но такая модель не является идеальной — жители часто просто не знают, что делает для них муниципалитет.

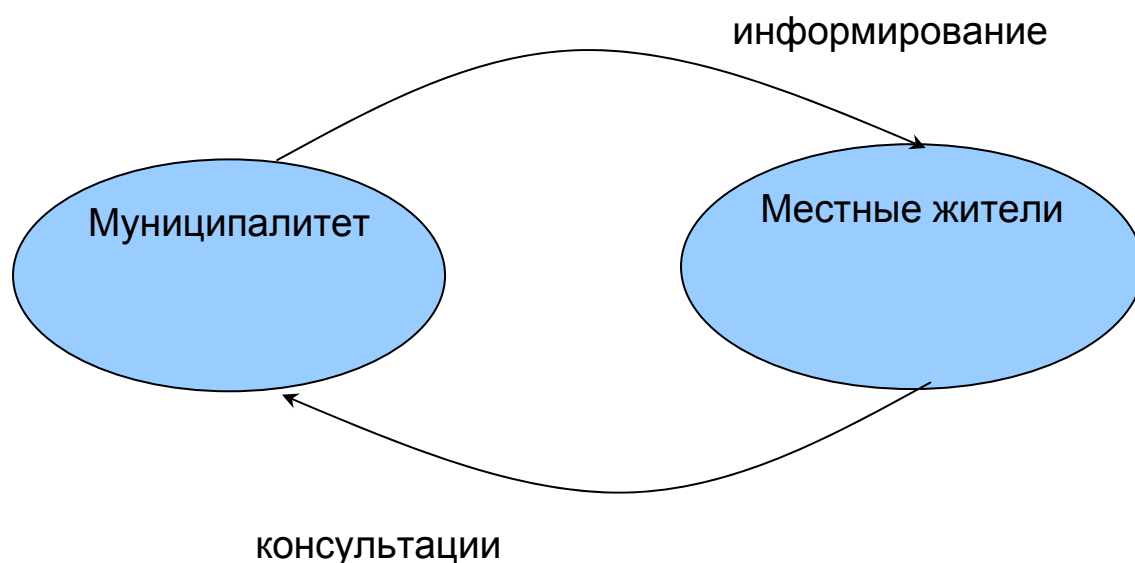


Рис. 6. Коммуникационные роли муниципалитета

В тоже время требуется уделять внимание и **консультациям с местными жителями**. Они выполняют сразу **ряд функций**:

1. Помогают выяснить потребности граждан – определить, что для них наиболее важно. Такая информация позволяет понять, на что же следует направлять деньги – например, может выясниться, что местные жители больше беспокоятся о местной экологии, чем о здравоохранении – тогда понятно каким образом можно распределить средства.

2. Изучить сложившуюся ситуацию в сфере предоставления услуг. Муниципальные власти отвечают за предоставление множества услуг – таких как местный транспорт, здравоохранение, дошкольное образование и сталкиваются с проблемой обеспечения качества этих услуг.

Каким образом можно узнать, хорошо ли работает какой-то детский сад? Или как оценить эффективность работы предприятий ЖКХ? Оптимальный вариант здесь – консультации с жителями – именно они и пользуются услугами и могут оценить их качество предоставления. Конечно, при такой оценке необходимо понимать, что важны относительные показатели, а не абсолютные (в частности людям свойственна позитивно-негативная асимметрия восприятия и отрицательных отзывов обычно больше, чем положительных).

3. Продвижение проекта. В результате консультаций мы привлекаем внимание к тому проекту, который хотим реализовать. Например, если необходимо реализовать программу по борьбе с наркоманией в городе, то можно привлечь к разработке программы жителей. За счет этого привлекается внимание широкой общественности к реализуемому проекту – о программе будут знать местные жители, СМИ, впол-

не возможно, что информация о проекте распространиться и в другие муниципалитеты. В результате такого PR проект становится популярным – его будет значительно проще реализовать и он вряд ли встретит сопротивление.

4. Создание видимости консультаций. Иногда местным органам власти приходится принимать непопулярные решения, которые могут противоречить интересам жителей. В таких случаях можно привлечь самих жителей к принятию решений – например, можно провести консультации по вопросу повышения стоимости проезда в муниципальном транспорте. В результате жители после рассмотрения различных аргументов примут какое-то решение (например, о повышении стоимости проезда, или об уменьшении количества муниципального транспорта) – и это позволит в дальнейшем избежать их противодействия.

5. Привлечение жителей к реализации решений – можно сэкономить средства органов местного самоуправления за счет привлечения граждан. Например, можно привлечь местных жителей к благоустройству территории, организовав некое подобие субботника, но до этого необходимо проведение консультаций, на которых жители выскажут свою готовность к такой работе.

Для того чтобы понять, каким образом методы участия граждан встроены в общую систему взаимодействия муниципалитета и местных жителей, рассмотрим общую теоретическую схему. Эта схема взаимодействия носит название «Лестница участия граждан» и она была разработана в 1970-х годах в США (рис. 7).

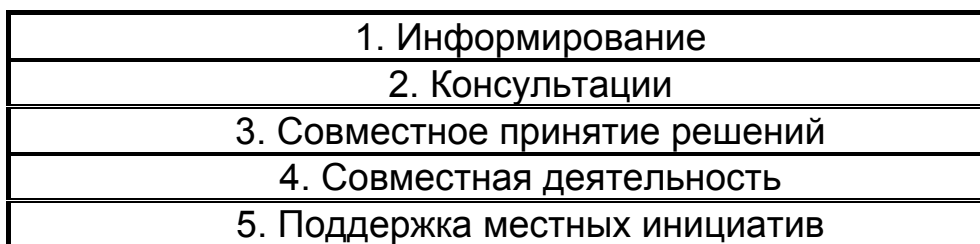


Рис. 7. «Лестница участия граждан»

Схема показывает общую систему взаимодействия между органами власти и населением. Нас интересуют 3 первых уровня – информирование, консультации и совместное принятие решение.

Уровень информирования подразумевает передачу информации от муниципалитета к населению. При этом передается только та информация, которая действительно нужна жителям, та же часть, которая сложна и непонятна для большинства жителей – например, конкретные цифры из бюджета, - должна быть доступна по требованию.

Наиболее известные методы информирования в России – это, конечно, работа со средствами массовой информации (пресс-релизы,

брифинги, пресс-конференции, интервью), использование web-сайта, выпуск собственных печатных материалов.

В г. Волжском (Волгоградская область) используют такой метод информирования населения, как информационные доски: в 100 административных зданиях города есть специальное место, где мэрия регулярно вывешивает сведения о своей деятельности, событиях в городе. Такой метод – хорошая возможность донести информацию до населения, которое почти не читает газет.

В Великобритании широко распространен метод информационных центров. Администрация города создает целый ряд таких информационных центров, например, информационный центр по образованию, информационный центр по культуре, в которые любой человек может прийти и получить интересующую его информацию.

Вкратце еще раз перечислим основные используемые методы информирования:

Печатные документы (продажа / раздача / рассылка);

Брифинги;

Материалы в СМИ;

Реклама в различных формах;

Фильмы;

Презентации на собраниях, в том числе на соседских форумах и публичных встречах;

Информирование групп пользователей;

Информационные центры;

Информационные доски.

### **Консультации и совместное принятие решений**

Публичные консультации – это чрезвычайно важная и актуальная форма работы с населением. Консультации подразумевают тесное взаимодействие с жителями, обсуждение различных точек зрения на поставленные вопросы и выработку единой позиции жителей в отношении городских проблем.

Основная цель публичных консультаций – выработать такую политику муниципалитета, которая будет устраивать наибольшее число социальных групп. Именно в этом случае население будет поддерживать все действия администрации города, либо, по крайней мере, не противодействовать усилиям чиновников.

Основная сложность, с которой муниципалитет сталкивается при проведении консультаций с жителями – невозможность собрать население многотысячного города в одном месте.

Для разрешения этой проблемы используются два подхода – это использование выборки, т.е. отбор представителей всего населения, либо перенос публичных консультаций на уровень районов, где количество жителей значительно меньше.

На уровне районов проводятся **публичные форумы** и **публичные встречи**, которые представляют собой специально организованные собрания с жителями.

Наиболее простым методом является **опрос** общественного мнения в различных формах: почтовое анкетирование, телефонное интервью, личное интервью. Опросы позволяют выявить, какой процент населения и как относится к исследуемой проблеме.

Методика опросов хорошо разработана и за рубежом и в России, но, к сожалению, опросы вообще мало применимы в муниципальном управлении.

Если вспомнить цель публичных консультаций – принятие конкретного управленческого решения – становится ясно, что получаемые в результате опроса данные могут пригодиться лишь на некоторых стадиях работы с населением. Цифры, которые дают опросы, – статичный материал, и по нему **невозможно определить**, какую же именно политику необходимо реализовывать.

И все же опросы очень полезны на этапе оценки того, насколько эффективно работает орган местного самоуправления. Регулярные замеры общественного мнения, проводимые по одной и той же исследовательской программе, позволяют выявить, в какой из сфер был достигнут определенный прогресс в работе, а какие из сфер деятельности страдают.

Пример использования таких регулярных опросов можно найти в г. Перми. Пресс-служба администрации города каждые 3 месяца заказывает опрос населения и определяет, как оценивают горожане деятельность мэрии в различных областях.

От горожан сложно ожидать действительно полезного совета, предложения, потому что они не знают, да и не могут знать специфику местного самоуправления, а тем более разбираться в конкретных вопросах.

Другой недостаток этих методов – разрозненность суждений участников.

Те мнения, которые выявляются, принадлежат конкретным индивидам, но не группе в целом. Например, опрос может выявить, что 25% населения хотят увеличить расходы на здравоохранение, 30% – на образование, а 45% хотят, чтобы добавочные деньги выплатили как прибавку к пенсии. Эти данные полезны в том смысле, что показывают предпочтения населения. Но с точки зрения руководителя муниципалитета от такой информации нет проку, потому что эти цифры слабо проясняют вопрос, как же именно потратить деньги.

Для преодоления указанных недостатков в начале 1970-х годов в Германии и США были разработаны методы **жюри граждан** (в Германии называются ячейки планирования) и **воркшоп**. Эти методы позволяют получить мнение жителей, которые информированы по иссле-

дуемой проблеме, а также выявить те вопросы, по которым потенциально или реально есть единое мнение у большинства населения.

Метод, позволяющий добиться абсолютной информированности граждан (участие граждан) – это жюри граждан. Метод был разработан в начале 1970х годов в Германии и там получил название «PlanungZelle». Позднее этот метод был адаптирован в США и на сегодня используется более чем в 20 странах мира.

Метод жюри граждан используется для выработки согласованного решения по какому-то конкретному вопросу. Например, в Великобритании проводилось жюри граждан по использованию генетически модифицированных продуктов – участники должны были рассмотреть аргументы разных сторон и в итоге вынести свои рекомендации по этому вопросу.

Участники жюри граждан – это 12–15 представителей различных слоев населения. Количество участников может варьироваться в зависимости от конкретной методики групповой работы, например, в США и Великобритании участники все время находятся вместе – поэтому там их количество и ограничено 15 людьми (большее количество людей не сможет эффективно работать одновременно). В Германии, например, используется работа по минигруппам – и там обычно число участников – 25 человек, которые работают в 5 минигруппах, причем каждый раз происходит ротация. Как правило, участники подбираются случайным образом, либо с определенными квотами.

Участники в течение нескольких дней обсуждают определенную проблему, которую перед ними ставит муниципалитет. При этом перед ними выступают эксперты (причем обычно по 2 эксперта, которые представляют противоположные точки зрения), а также они совместно обсуждают между собой проблему. В программу жюри граждан могут включаться и другие сессии по информированию участников о проблеме – например, если жюри граждан принимает решение о том, что нужно сделать с территорией свалки, то участников могут вывести на эту свалку, показать как она выглядит, что расположено рядом и т.д.

Общая длительность обсуждений составляет 3–5 дней, здесь длительность зависит от сложности обсуждаемой проблемы, от размера средств, которые может выделить муниципалитет, от методики групповой работы в жюри. В итоге жюри граждан готовится отчет на 20–30 страниц, в котором участники жюри граждан дают рекомендации муниципалитету по этой проблеме. Этот отчет обычно вручается представителям муниципалитета в торжественной обстановке, в присутствии прессы.

Метод жюри граждан может использоваться для достижения различных целей муниципалитета.

Два наиболее важных аспекта

1) «перекладывание» ответственности за решение на плечи обычных граждан;



2) улучшение решений за счет привлечения «местных» экспертов – именно жители хорошо разбираются в местных проблемах и они могут решить их (например, уличная преступность – каковы причины и как с этим бороться? Вероятно, местные жители лучше разбираются в этой проблеме, чем чиновники муниципалитета).

Этот метод позволяет привлечь обычных граждан к принятию местных решений, улучшить качество управленческих решений в муниципалитете, обеспечить более тесное взаимодействие граждан и органов местного самоуправления.

## ЗАДАНИЯ ПО ТЕМАМ

### ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 1

Вопросы

1. Управляющая подсистема является объектом управления

1. Верно
2. Неверно

2. Виды управления можно различать между собой по такому компоненту как:

1. цель управления
2. метод управления
3. средства управления

3. Объектом муниципального менеджмента является муниципальное образование

1. Верно
2. Неверно

4. При такой организационной форме, как профессиональная бюрократия, сотрудники относительно независимы

1. Верно
2. Неверно

5. При растущем профессионализме работников уровень бюрократизма повышается

1. Верно
2. Неверно

6. Существует необходимость в этических методах обучения при подготовке муниципальных служащих

1. Верно
2. Неверно

## Самодиагностика

Органы муниципального управления являются организациями, построенными на принципах механистической бюрократии. Рекомендуется пройти тест на определение склонности слушателей работать в условиях механистической бюрократии.

Для прохождения теста нужно определить свое отношение к каждому из 20 утверждений, приведенных ниже.

### Тест. Бюрократия это для вас?

Утверждения	Скорее согласен	Скорее не согласен
1. Я ценю в работе стабильность		
2. Я предпочитаю предсказуемые организации		
3. Лучшей работой для меня была бы та, где будущее неопределенно		
4. Я хотел бы работать в каком-либо подразделении федерального правительства		
5. Любые правила, политика и процедуры меня раздражают		
6. Хотелось бы работать в компании, где 85000 сотрудников и офисы по всему миру		
7. Собственный бизнес рискованней, чем мне хотелось бы		
8. При поступлении на работу мне хотелось бы получить четкое описание работы		
9. Я предпочел бы быть «свободным художником» нежели работать клерком в управлении автотранспорта		
10. При назначении зарплаты и продвижении по службе необходимо учитывать не только качество работы, но и трудовой стаж		
11. Я испытывал бы чувство гордости, если бы работал в самой большой и успешной компании в той или иной сфере		
12. Имея возможность выбора, я предпочел бы зарабатывать 40 000 долларов в год, будучи вице-президентом небольшой компании, чем 45 000 долларов в год, работая в должности специалиста в крупной компании		
13. Я считаю, что носить значок с надписью имени работника ведет к деградации компании		
14. Я считаю, что парковочные места возле офиса организации должны распределяться согласно уровню занимаемой в ней должности		
15. Я считаю, если бухгалтер работает в большой организации, то он не может быть профессионалом		
16. При устройстве на работу хотелось бы получить гарантии того, что в организации есть социальный пакет для сотрудников		
17. Компании возможно были бы более успешны ес-		

ли бы не использовали правила и процедуры		
18. Нормированный рабочий день и отпуск для меня более важны, чем работа «свободного художника»		
19. Следует демонстрировать свое уважение людям в соответствии с занимаемой ими должностью		
20. Правила существуют для того, чтобы нарушать их		

Теперь оценить количество совпадений своих ответов с ответами в следующей таблице.

### Ответы на тест «Бюрократия это для вас?»

Утверждения	Скорее согласен	Скорее не согласен
1. Я ценю в работе стабильность	*	
2. Я предпочитаю предсказуемые организации	*	
3. Лучшей работой для меня была бы та, где будущее неопределенно		*
4. Я хотел бы работать в каком-либо подразделении федерального правительства	*	
5. Любые правила, политика и процедуры меня раздражают		*
6. Хотелось бы работать в компании, где 85000 сотрудников и офисы по всему миру		*
7. Собственный бизнес рискованней, чем мне хотелось бы	*	
8. При поступлении на работу мне хотелось бы получить четкое описание работы	*	
9. Я предпочел бы быть «свободным художником» нежели работать клерком в управлении автотранспорта		*
10. При назначении зарплаты и продвижении по службе необходимо учитывать не только качество работы, но и трудовой стаж	*	
11. Я испытывал бы чувство гордости, если бы работал в самой большой и успешной компании в той или иной сфере	*	
12. Имея возможность выбора, я предпочел бы зарабатывать 40 000 долларов в год, будучи вице-президентом небольшой компании, чем 45 000 долларов в год, работая в должности специалиста в крупной компании		*
13. Я считаю, что носить значок с надписью имени работника ведет к деградации компании		*
14. Я считаю, что парковочные места возле офиса организации должны распределяться согласно уровню занимаемой в ней должности	*	
15. Я считаю, если бухгалтер работает в большой организации, то он не может быть профессионалом		*
16. При устройстве на работу хотелось бы получить гарантии того, что в организации есть социальный пакет для сотрудников	*	
17. Компании были бы более успешны если бы не		*

использовали правила и процедуры		
18. Нормированный рабочий день и отпуск для меня более важны, чем работа «свободного художника»	*	
19. Следует демонстрировать свое уважение людям в соответствии с занимаемой ими должностью	*	
20. Правила существуют для того, чтобы нарушать их		*

Высокий уровень совпадений (15 и больше) указывает на то, что вы предпочитаете работать в бюрократической организации. Очень низкий уровень (5 и ниже) указывает, что вас раздражает работа в бюрократической организации, особенно в крупной.

## ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 2

### Вопросы

1. В рамках проводимой в РФ административной реформы государство рассматривается как производитель благ, который действует согласно той же логике, что и другие производители

1. Верно
2. Неверно

2. Найдите соответствие между целями и периодами их достижения

1. краткосрочная цель	А. в течение 1 года
2. среднесрочная цель	В. от 1 до 5 лет
3. долгосрочная цель	С. свыше 5 лет

3. Все, что измеряемо, может быть улучшено

1. Верно
2. Неверно

4. Укажите обязательные компоненты в формулировке цели:

1. дата достижения
2. ресурсы для достижения цели
3. способ достижения цели
4. лицо, ответственное за достижение цели

5. Установите соответствие между видом критерия и признаком эффективности

1. Ценностно-рациональный	А. свобода выбора
2. Целерациональный	В. методы стимулирования участия граждан в управлении
3. Прагматический	С. созидательность методов управления

6. Управление по целям может использоваться только высшими руководителями организации

1. Верно
2. Неверно

## Тренировочные задания

1. Составьте «дерево целей» муниципалитета по какому-либо вопросу местного значения
2. Составьте «луковицу целей» муниципалитета по какому-либо вопросу местного значения

### ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 3

#### Вопросы

1. Советы консультанта носят обязательный характер

1. Верно
2. Неверно

2. Укажите те виды консультирования, которые относят к специальным услугам, согласно Европейского справочника-указателя консультантов по менеджменту:

1. инженерное
2. по маркетингу
3. по управлению в государственном секторе
4. обучающее

3. Успешные организации не нуждаются в помощи консультантов

1. Верно
2. Неверно

4. При консультировании проекта консультант не принимает участия в процессе внедрения своих предложений.

1. Верно
2. Неверно

5. Распределите модели консультирования исходя из степени вмешательства консультанта в формулировании проблемы и поиск ее решения:

1. Экспертное консультирование	А. минимальное
2. Обучающее консультирование	В. среднее
3. Процессное консультирование	С. максимальное

6. Сопоставьте группу метода консультирования и конкретный вид метода:

1. Метод определения проблем	А. дерево целей с использованием экспертных оценок
2. Метод разработки и оценки решений	В. анализ качества принимаемых решений
3. Метод экспериментальной проверки	С. деловые игры
4. Метод переноса результата в реальные условия	Д. проведение проблемных совещаний



## Тренировочные задания

Задание<sup>3</sup>. Отдел по молодежной политике представил план работ на следующий год, состоящий из перечня проводимых ежемесячно мероприятий и финансовых средств, требующихся для этого. Можно ли принять такой план? И если нет, то, что требуется дополнить?

Ответ. Мероприятия должны быть рассчитаны на различные социальные группы молодежи, для чего необходим предварительный социологический анализ с выделением групп риска и основных социальных проблем. К плану необходимо приложить описание ожидаемых результатов (снижение преступности, суицида, другие ожидаемые эффекты).

---

<sup>3</sup> Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент, МОНФ, 1999. с. 39

## ЗАДАНИЕ ПО ТЕМЕ 4

### Вопросы

1. Позиционирование необходимо проводить для того, чтобы создать образ организации:

1. «понятный Клиентам»
2. «интересующий клиентов»
3. «привлекающий клиентов»
4. «запутывающий клиентов»

2. Проведите сопоставление модели PR и ее доли в общей практике PR-деятельности:

1. Модель публицити (популярности)	A. 12–14%
2. Модель общественной информации (информационная модель)	B. 50%
3. Двусторонняя асимметричная модель	C. 15–30%
4. Двусторонняя симметричная модель (модель социального партнерства)	D. 12–15%

3. Выберите характеристики метода «жюри граждан»

1. длительность 3–5 дней
2. подготовка рекомендаций для органов местного самоуправления
3. участвуют не менее 20 человек
4. принятие решения по проблеме

4. Сопоставьте определение PR и разработчика каждого определения

1. PR – планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и ее общественностью.	A. Институт общественных отношений Великобритании
2. PR – это искусство и наука анализа тенденций, предсказания их последствий, выдачи рекомендаций руководству организации и осуществление программ действий в интересах и организаций и общественности.	B. Съезд организаций PR в Мехико

5. Первая широкая PR-кампания была проведена в:

1. США
2. Великобритании
3. Мексике

6. На основе данных опросов **можно** разработать муниципальную политику

1. Верно
2. Неверно

Анализ практической ситуации (case-study)

Гражданин имеет право знать ...

Совет Европы, членом которого является Россия, принял много разных документов, которые в той или иной степени обязательны для исполнения в странах-членах этой организации. Среди них - рекомендация No R(81)19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в которой говорится: "Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-члена, имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти". Заслуживает внимания и принятая 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларация о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: "... проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы".

Это означает, что

- в доступе к информации не может быть отказано под предлогом, что обратившийся за информацией не имеет специальных интересов в данной области.
- государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой.
- каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Это означает еще многое, но не в России. С точки зрения законодательной и нормативной базы все выглядит вполне прилично. Есть законы, указы Президента, в которых говорится о необходимости обеспечить информационную открытость власти. Например, в Послании 1998 г. Президента Российской Федерации «Общими силами - к подъему России» говорится о том, что полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без информационной открытости. По мнению тогдашнего президента, для этого необходимо:

радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти;

сужение области ведомственных тайн;

уточнение с помощью общественных организаций гарантий предоставления общественно значимой официальной информации;

обучение государственных служащих практической работе в условиях информационной открытости;

установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами (экологическими, социальными и др.).

По имеющимся в Институте гуманитарных коммуникаций данным, эффективное развитие любой социальной системы предполагает определенное соотношение между информационной открытостью и информационной закрытостью. Как правило, оно колеблется вокруг 3:2. Другими словами, если уровень абсолютной информационной прозрачности принять за 5, то оценка в 3 балла означает оптимальный уровень информационной открытости. Таким образом, только частная жизнь людей у нас достаточно открыта. Все остальные социальные структуры, в том числе органы власти, чрезмерно закрыты, что естественным образом приводит к стагнации, коррупции и прочим проблемам. Так что дело не в том, соблюдаем мы рекомендации Совета Европы или нет, а в том, что повышение уровня информационной открытости большинства социальных систем жизненно необходимо самой России. Но если мы согласимся с таким подходом, то надо ответить на два вопроса: в чем причины чрезмерной информационной закрытости и что можно сделать для выхода хотя бы на европейские стандарты информационной открытости?

Отвечая на первый вопрос, можно указать негативное отношение руководства властных структур к этому аспекту своей деятельности, низкое качество нормативной базы, обязывающей органы власти информировать общественность о своей деятельности, незаинтересованность ведомств в общественном контроле их деятельности.

На второй вопрос ответить сложнее. Эксперты выделили следующие структуры, которые, должны обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти неким социально приемлемым стандартам.

Анализ этой таблицы показывает, что основную тяжесть обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти должны взять на себя средства массовой информации и негосударственные правозащитные организации.

Структуры, призванные участвовать в процессах обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти	Доля экспертов (%)
Средства массовой информации	47,3
Негосударственные правозащитные организации	36,8
Органы прокуратуры и судебные инстанции	22,8
Специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти	15,7
Уполномоченный по правам человека, омбудсмен	5,8
Представители законодательной власти, депутаты	5,7
Сами граждане	5,6
Международные правозащитные организации	2,8

Вопросы к ситуации:

1. В чем причины чрезмерной информационной закрытости органов власти на местном уровне?
2. Что можно сделать для выхода бы на европейские стандарты информационной открытости органов власти?

## ИТОГОВОЕ ЗАДАНИЕ

1. При внедрении управления по целям принципы построения системы управления не изменяются

1. Верно
2. Неверно

2. Укажите принципы, которым должны соответствовать показатели целей

1. сопоставимость
2. однозначность
3. полнота
4. системность

3. Установите соответствие между стадией консультационного процесса и её целью:

1. Предконтрактная стадия	А. обеспечить единство в понимании сути консультационного проекта клиентом и консультантом
2. Контрактная стадия	В. определить конкретные результаты и направления работ, обеспечить разработку и реализацию решения проблем

4. Соотнесите субъект, объект и предмет муниципального консалтинга:

1. субъект	А. образовательное учреждение
2. объект	В. орган местного самоуправления
3. предмет	С. управление финансами

5. Укажите наиболее актуальные задачи управленческого консультирования:

1. программы
2. образовательные проекты
3. системы проектного менеджмента
4. проекты

6. Применение модели публичности делает невозможным использование ложной информации

1. Верно
2. Неверно

7. При использовании модели общественной информации осуществляется изучение общественного мнения

1. Верно
2. Неверно

8. В рамках двусторонней асимметричной модели информация используется исключительно в интересах организации, интересы второй стороны не учитываются

1. Верно
2. Неверно

9. Чем больше граждане информированы о деятельности учреждения, тем хуже они относятся к нему

1. Верно
2. Неверно

10. Сопоставьте функцию, которую выполняют консультации с местными жителями и их предназначением:

1. Функция: выяснение потребностей граждан	А. Предназначение: выявить направления для расходования средств
2. Функция: изучение сложившейся ситуацию в сфере предоставление услуг	В. Предназначение: оценка деятельности организаций
3. Функция: создание видимости консультаций	С. Предназначение: принятие непопулярных решений
4. Функция: привлечение жителей к реализации решений	Д. Предназначение: экономия средств

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс РФ ГК РФ (Ч. 1) от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ (в ред. 21.03.2002 г.) Ст. 124–127 // Российская газета. № 238–239. 08.12.1994 г.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации городского самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ
3. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и Федеральных органов исполнительной власти», которое требует от исполнительной власти субъектов РФ и органов городского самоуправления обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности, прозрачность и конкурсность размещения государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Изд-во «Омега -Л. 2004.
5. Бакушев В.В., Демидов Ф.Д. Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. - М.: Изд-во РАГС. 2003.
6. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. М.: «Финансы и статистика». 2004.
7. Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. Текст. учеб. [ для вузов]. Н. И. Глазунова: учеб. [ для вузов]/ Н. И. Глазунова.- М.: Велби, 2007.-560 с.
8. Жуковский А.И. Информационная функция в муниципальном менеджменте //Управленческое консультирование» 1998, №1
9. Зотов В.В., Мукашева В.М. Муниципальное управление. - М.: ЮНИТИ. 2002.
10. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент. Справочное пособие. М.: ИНФРА-М, 2002.
11. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России: практика, зарубежный опыт. Учебное пособие. - М. - Ростов н/Д.: Изд-во «МарТ». 2004.
12. PR : полное руководство. Public Relations. The Complete Guide. Текст. Public Relations. The Complete Guide. пер. с англ. Д. Р. Геренава, Ю. П. Леоновой. Джо Маркони: пер. с англ. Д. Р. Геренава, Ю. П. Леоновой/ Джо Маркони.- М.: Вершина, 2006.-255 с.
13. Касьянов Ю. В. PR-кампания своими силами. Текст. Ю. Касьянов: Текст/ Ю. Касьянов.- СПб.: Питер, 2008.-187 с.
14. Кнорринг В.М. Основы государственного и муниципального управления. Учебник. М: Изд-во «Экзамен». 2004.
15. Креативность в Паблик рилейшинз. Creativity in Public Relations. Creativity in Public Relations. 2-е изд.. Энди Грин: Creativity in Public Relations/ Энди Грин.- СПб.: Нева, 2003.-222 с.



16. Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 443 с.

17. Мехлер Г., Mehler H. A., Гофман О. Власть и магия PR. Macht und Magie der Public Relations. Текст. Macht und Magie der Public Relations. Гарольд Мехлер: Macht und Magie der Public Relations/ Гарольд Мехлер.- СПб.: Питер, 2004.-172 с.

18. Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник для вузов. 2-е изд. - М.: ЮНИТИ. 2001.

19. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. - СПб: Питер. 2003.

20. Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти. Учеб. пособие для вузов. рек. УМС УМО МГИМО (Университет) МИД РФ по связям с общественностью. А. Ю. Русаков: рек. УМС УМО МГИМО (Университет) МИД РФ по связям с общественностью/ А. Ю. Русаков.- СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2006.-218 с.

21. Татаринова Г. Н. Управление общественными отношениями. учеб. [для вузов]. Текст. рек. УМО вузов России по образованию в обл. менеджмента. Г. Н. Татаринова: рек. УМО вузов России по образованию в обл. менеджмента/ Г. Н. Татаринова.- СПб.: Питер, 2004.-314 с.

22. Управление общественными отношениями. Учебник. Комаровский В. С. [и др.]: Учебник/ Комаровский В. С. [и др.].- М.: Изд-во РАГС, 2005.-400 с.

23. Хенслоу Ф. Филип, Henslowe P. Philip, Андреева А. Н. Практическое руководство по Паблик Рилейшнз. Public Relations. Текст. Public Relations. Филип Хенслоу: Public Relations/ Филип Хенслоу.- СПб.: Нева, 2003.-190 с.

24. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). - М.: Ред.-изд. центр «Муниципальная власть». 2000.

25. Шумякова Н.В. Муниципальное управление. Учеб пособие. М.: «Экзамен». 2004.

26. Щепетев В.И. История государственного управления в России. Учебник. - М.: Владос. 2003.

27. Management in the public sector – challenge and change, Second edition, edited by Kester I.-H., Painter C., Barnes C. International Thomson business pres,. 2001

28. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. – N.-Y., 1993.

29. Pettinger R. Introduction to management. Macmillan press ltd, 1997.

30. Poister T.H., McGowan R.P. “The use of management tools in municipal government: a national survey.” Public administration review, 1984, 44 (3), pp.215-223

31. Poister T.H., Streib G. "Management tools in municipal government: trend over the past decade." Public administration review, 1989, 49 (3), pp.240-248

32. Rodgers R., Hunter J.E. "A foundation of good management practice in government: management by objectives". Public Administration review, 1992, 52, pp.27-39

33. Rogers S. Performance Management in Local Government, Harlow, Essex: Longman. 1990.

34. Schofield J. The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management //Organization, Volume 8, number 1, February 2001, pp. 77-96

35. Streib G., Poister T. Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update. //Public Productivity and Management Review 18 (Winter, 1994), pp. 115-125.

36. Swiss J.E. Public management systems: monitoring and managing government performance. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992

37. Swiss J.E. Public management systems: monitoring and managing government performance. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992

38. Vecchino Organizational behaviour. Third edition. The Dryden Press. 2001

39. Wholey J.S., Hanty H.P. "The case for performance monitoring." Public Administration review, 1992, 52 (6), pp.604-610

40. Сервер информационной поддержки реформы МСУ <<http://www.mcpl.ru/>>

41. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов <<http://www.asdg.ru/>>

42. Институт экономики города - проблемы социально-экономического развития городов и регионов. Анализ и решение проблем городского хозяйства, финансирования жилья, развития инфраструктуры. Землепользование, социальная защита населения, реформа ЖКХ, ТСЖ. Градостроительный кодекс и муниципальные финансы <<http://www.urbanecomomics.ru/>>

## ПРИЛОЖЕНИЕ: СЛАЙДЫ ПО КУРСУ

Слайды по теме 1

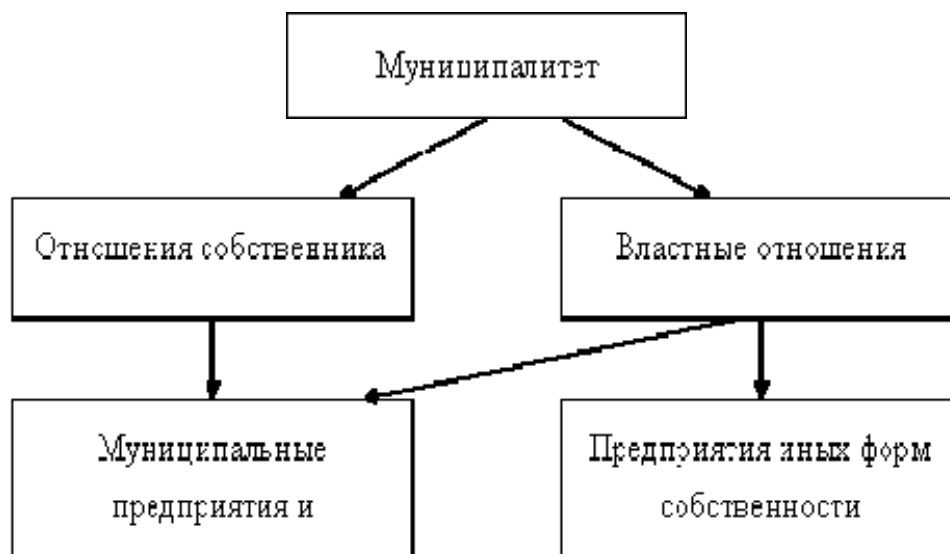


Рис. 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений

Таблица 1

Разделение понятий «менеджмент», «муниципальный менеджмент», «муниципальное управление», «местное самоуправление»

Признак для сравнения	Менеджмент	Муниципальный менеджмент	Муниципальное управление	Местное самоуправление
Субъект	Менеджеры (руководители)	Руководители всех уровней управления в исполнительном органе местного самоуправления по отношению к своим подчиненным	Исполнительный орган местного самоуправления	Население и представительные органы местного самоуправления
Объект	Организация	Руководители среднего и низового звена в исполнительном органе местного самоуправления и их подчиненные	Муниципальное образование	Муниципальное образование
Цель	Получение прибыли, увеличение доли рынка и т.д.	Повышение эффективности деятельности исполнительных органов местного самоуправления путем выработки или внедрения в практику имеющихся современных методов управления (в том числе применяемых в коммерческих структурах)	Удовлетворение коллективных интересов) местного сообщества, Организация экономического оборота, Создание условий, гарантирующих достойную жизнедеятельность не только живущим, но и будущим поколениям	Самостоятельное и под свою ответственность решение населения и/или органами местного самоуправления вопросов местного значения

Таблица 2

## Положительные и отрицательные свойства бюрократии

Достоинства	Недостатки
Механистическая бюрократия	
Контроль	Препятствия изменениям
Порядок, Правила	Сниженная удовлетворенность сотрудников
Производительность	Ограниченная свобода действий
Стабильность	Бюрократизм (канцелярщина)
Профессиональная бюрократия	
Ответственность сотрудников	Исключен прямой контроль
Формирование стандартов деятельности за пределами организации	Результаты труда не поддаются четкому определению
Автономность сотрудников	Затруднена координация
Стабильность	Негибкость
Постоянное повышение квалификации	Высокая зависимость от компетентности и ответственности сотрудников

## Административные реформы за рубежом

Страна	Причина реформ	Основные элементы реформы
Канада	<ul style="list-style-type: none"> <li>-федеративная система со значительными полномочиями провинциальных и местных органов власти.</li> <li>-цели расходования денежных средств не достигались.</li> <li>-требования граждан об усилении подотчетности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-акцентирование внимания на долгосрочном уравнивании расходов и доходов.</li> <li>-некоторое предпочтение подходам, позаимствованным у частного сектора, но выраженное гораздо слабее, чем в Великобритании или Новой Зеландии.</li> <li>-широкое использование управленцев из частного сектора и методов управления государственного сектора, позаимствованных у Великобритании и Новой Зеландии.</li> </ul>
Китай	<ul style="list-style-type: none"> <li>-23 провинции, 5 автономных областей, 4 муниципалитета.</li> <li>-низкий авторитет государственной службы в глазах общественности.</li> <li>-проблема кадрового обеспечения традиционно решалась с помощью «разрядки», в результате чего многие люди попадали на такие должности, для работы в которых они не обладали достаточной квалификацией.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-власти начали делегировать полномочия по принятию управленческих решений местным органам самоуправления, производителям и потребителям.</li> <li>-местные органы власти получили большую власть над своими сотрудниками.</li> <li>-набор кадров (сотрудников) в государственные учреждения отныне производится с помощью открытых конкурсных экзаменов, а не по разрядке.</li> <li>-жалованье государственных служащих устанавливается в соответствии с конъюнктурой рынка рабочей силы.</li> <li>-содержание программ подготовки кадров пересмотрено с учетом потребностей рыночной экономики.</li> </ul>
Польша	<ul style="list-style-type: none"> <li>-значительная децентрализация власти.</li> <li>-мощная система предоставления государственных услуг на уровне местных органов самоуправления.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-осуществляется ликвидация сложных административных процедур на различных уровнях государственной власти.</li> <li>-государственная комиссия по делам государственной службы начала тестировать потенциальных претендентов на трудоустройство в государственные учреждения в целях обеспечения их соответствия занимаемым должностям.</li> </ul>
Венгрия	<ul style="list-style-type: none"> <li>-акцент на разработке инструментов демократического управления.</li> <li>-децентрализованная система местных органов самоуправления.</li> <li>-власть закона, основанная на западной модели.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-замена иерархической системы государственного администрирования системой государственного управления.</li> <li>-в Закон о местных органах самоуправления были внесены поправки, направленные на совершенствование муниципального управления.</li> <li>-организовано обучение работников органов государственной власти методам решения поставленных перед ними задач.</li> </ul>
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>-чрезвычайно неоднородная и сложная система государственного управления.</li> <li>-требования со стороны граждан повысить эффективность работы местных органов власти.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-модернизация административной системы в противовес представлению о минималистской роли государства или акцентированию внимания на «маркетизации».</li> <li>-«природные» подходы; пилотные проекты.</li> <li>-акцентирование внимания на совершенствовании уже существующей системы в противовес попыткам перенять другую систему или позаимствовать чужие подходы «оптом».</li> <li>-попытки модернизировать местное самоуправление путем разработки «новой руководящей модели» (контроль исполнения контрактов, выходной контроль, четкое разграничение политики и администрирования).</li> <li>-содействие развитию предпринимательства на местном уровне.</li> </ul>
Нидерланды	<ul style="list-style-type: none"> <li>-14 министерств, 12 провинций, 625 муниципалитетов.</li> <li>-общественность выдвинула требования о внедрении менее бюрократизированных подходов при поддержании авторитета властей на разумном уровне.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-резкое сокращение численности работников государственного сектора и введение жесткого контроля расходов.</li> <li>-заимствование некоторых идей в отношении реформ у частного сектора.</li> <li>-ряд инициатив по децентрализации с передачей обязанностей по финансированию в объеме до 90%.</li> <li>-«природные» подходы и выборочная реализация.</li> <li>-уровень оплаты и условия труда приблизились к тем, которые существуют в частном секторе.</li> <li>-разработка показателей результативности.</li> </ul>

Таблица 4

## Использование инструментов менеджмента в муниципалитетах США

Инструмент	Процент муниципалитетов
Программы оценивания	78
Прогнозирование доходов и расходов	78
Мониторинг интенсивности труда	77
Контроль финансовых тенденций	76
Программы вовлечения сотрудников	74
Стратегическое планирование	63
Программное бюджетирование	60
Программы по стимулированию сотрудников	53
Управление по целям	47

Слайды по теме 2

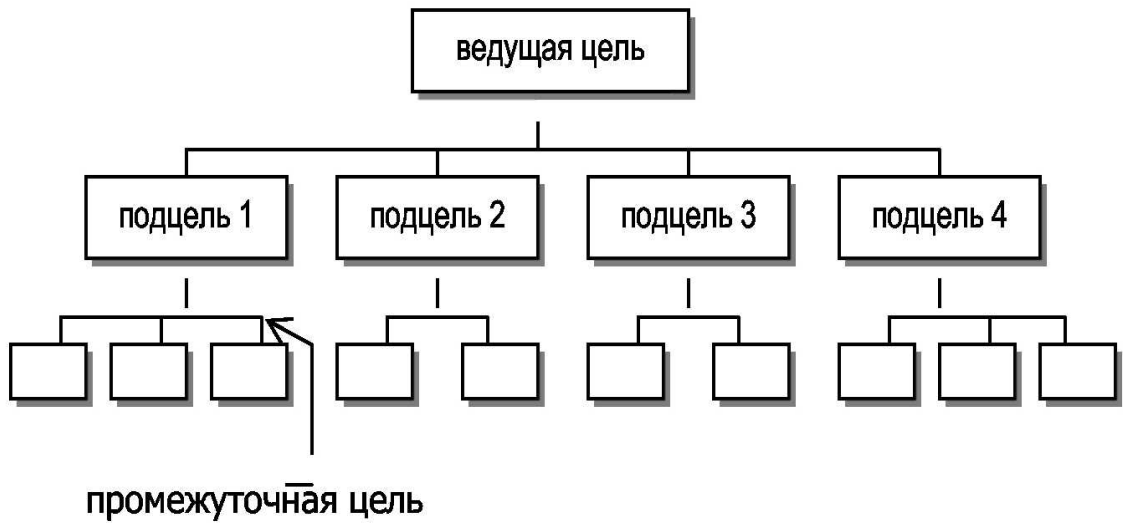


Рис. 1. Дерево целей



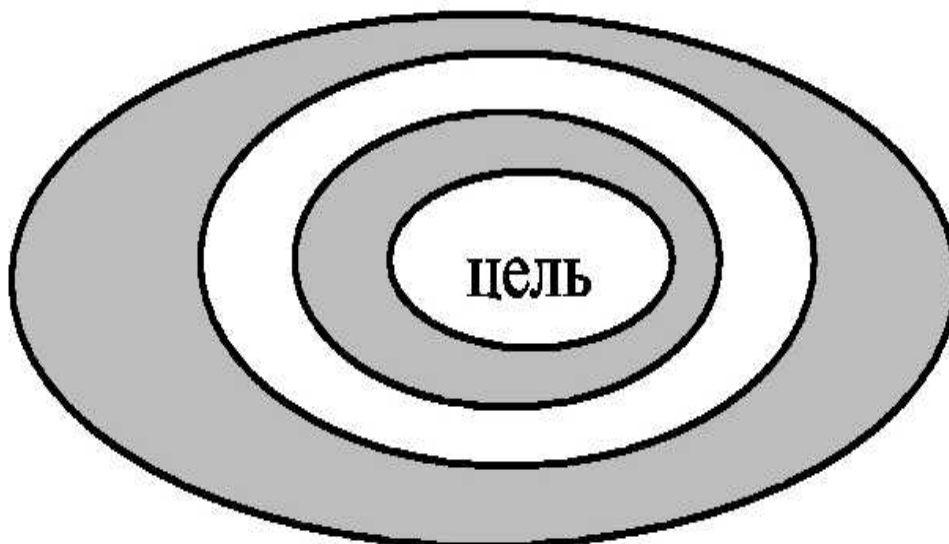


Рис. 2. «Луковица» целей

Таблица 1

## Виды критериев эффективности государственного управления

Вид критерия	Объекты оценивания (предметные ценности)	Признаки эффективности	Критерии оценки
Ценностно-рациональный	политическая стратегия, муниципальные программы, планы, социально-политические и экономические концепции, принципы, методы управления	уровень осуществления основных функций местного самоуправления; уровень рациональности решений, их легитимности, демократизм, свобода выбора	соответствие результатов и последствий решений ценностям, принципам, общественным интересам
Целерациональный	программы, планы, принципы деятельности управления, организационные структуры, формы, методы, нормы и стиль управленческой деятельности, правовое и информационное обеспечение, способы артикуляции интересов государства и граждан, защиты их, объем и виды услуг и т.д.	полнота осуществления поставленных целей, уровень рациональности решений, легитимность, демократизм, законность, компетентность, информационное обеспечение, методы стимулирования участия граждан в управлении, степень свободы выбора, общественная цена выбора, рациональность использования всех видов капитала, инновационность решений	соответствие решений функциональным целям и задачам органа управления, его статусу и полномочиям, правовому порядку, общественным потребностям и интересам, достижение оптимальных результатов в рамках ресурсов; соответствие решений ожиданиям конкурирующих социальных групп
Прагматический	непосредственные результаты изменения управляемых объектов	общественная полезность, экономическая, социально-политическая выгода, рациональность использования ресурсов, инновационность решений, их оперативность, простота, созидательность методов управления.	получение оптимальных результатов при минимальных затратах ресурсов, оценка по модели "затраты-выгода".

## Подходы к управлению

Характеристики	Подходы к управлению		
	Управление по инструкциям	Управление по целям (МВО)	Управление-обучение (MBL)
1. Внешняя среда по отношению к организации	Стабильная	Меняющаяся	Динамичная
2. Продукт	Простой, стандартизированный	Относительно сложный	Сложный, выполненный под контролем клиента
3. Характер труда	Единообразный	Сложный, нетворческий	Сложный, творческий
4. Отношение к будущему	«я контролирую будущее»	«будущее в принципе неконтролируемо»	«будущее в принципе не определено и в этом источник развития»
5. Способ обеспечения качества	Военная приемка	Военная приемка	Технология основана на включении персонала в изменение способа функционирования
6. Роль руководителя	Авторитарный	Лидер, способный увидеть будущий образ организации	Тренер, заботящийся о достижениях своей команды
7. Организационная культура	Низкоадаптивная, манипулятивная	Нормативная, процедурная, нормативная	Высокоадаптивная, игровая, созидательная

### Слайды по теме 3

Области проблемы для организации муниципального консалтинга  
(по итогам опроса муниципальных служащих)

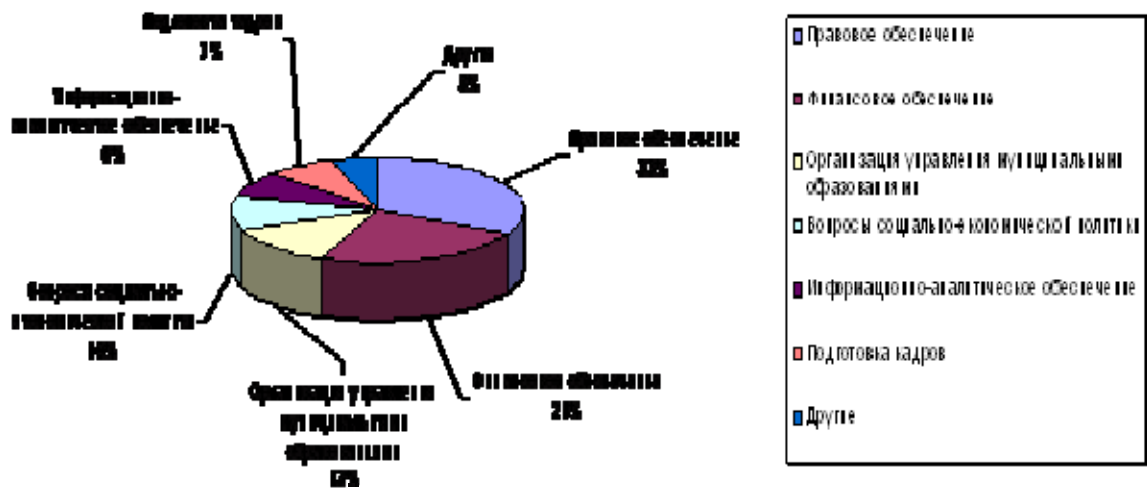


Рис. 1. Области проблем для организации муниципального консалтинга (по опросам муниципальных служащих)



Рис. 2. Алгоритм процедур муниципального консалтинга в Приморье

Слайды по теме 4

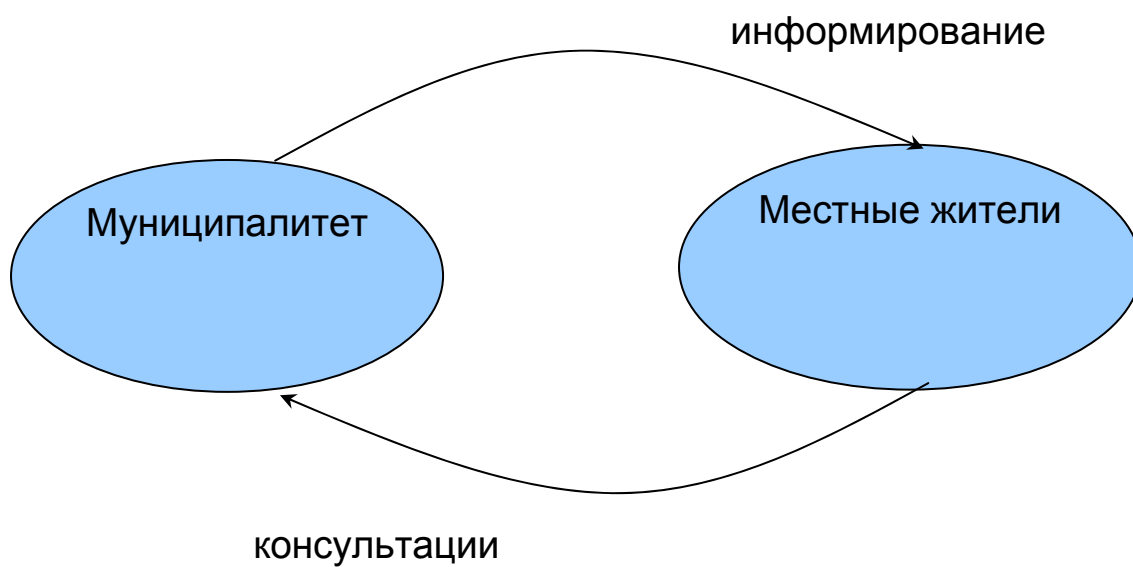


Рис. 1. Коммуникационные роли муниципалитета

Лестница общественного участия

1. Информирование
2. Консультации
3. Совместное принятие решений
4. Совместная деятельность
5. Поддержка местных инициатив

Рис. 2. «Лестница участия граждан»

## ПРИЛОЖЕНИЕ: АНКЕТЫ И ВОПРОСНИКИ

### ВОПРОСНИК УЧАСТНИКА ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ

ПО \_\_\_\_\_  
КУРС \_\_\_\_\_

Название:

Сроки проведения:

#### УЧАСТНИК ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ

Фамилия:

Имя:

Дата рождения:

Стаж работы в органах власти:

Пол:

Образование:

Должность:

Предыдущая должность:

Адрес места работы:

1. Является ли Ваше участие в обучении добровольным?  
(поставьте крестиком)

ДА

НЕТ

2. Кто принял решение о Вашем участии в обучении?  
(поставьте крестиком)

Сами

Ваш непосредственный начальник-руководство

Это было совместное решение

другое (уточните, что)



3.Опишите подробно Ваши функции.

4. Обсуждался ли вопрос о Вашем участии в курсе дистанционного обучения?

Если да, то уточните - с кем, по каким вопросам и с какими трудностями Вы при этом столкнулись?

5.Чего Вы ждете от этого курса?

6.Что позволит Вам судить о том, достигло ли обучение поставленных целей?

7.Какие условия, по-вашему, следует соблюсти, чтобы обучение прошло успешно?

8. На что, по Вашему мнению, должно быть нацелено обучение:

закрепить имеющиеся знания, навыки  
если да, то какие?

приобрести новые знания, навыки  
если да, то какие?

9. Какой конкретной информацией о курсе Вы располагаете (программа обучения, полезная информация...)?

10. Какую информацию о курсе Вы бы еще хотели получить, прежде чем начать обучение?

11. По каким критериям Вы будете оценивать, качественным или некачественным будет обучение?

12. Исходя из чего, по Вашему мнению, ниже перечисленные лица будут судить о качестве обучения?

организатор обучения

преподаватели

Ваш начальник

Ваши подчиненные

Ваши коллеги

13.Какие условия, по-Вашему, следует обязательно соблюсти, с тем, чтобы обучение принесло ожидаемые результаты?

14. Участвовали ли Вы уже в каком-либо обучении (кроме вуза)? (поставьте крестиком)

ДА       НЕТ

Если да, то сколько раз? \_\_\_\_\_  
По каким темам?

15.Есть ли в предстоящем курсе какие-либо вопросы, которые Вы бы хотели изучить более подробно?

## АНКЕТА «ПО ГОРЯЧИМ СЛЕДАМ»

Название курса .....  
Срок ..... Место проведения .....  
Фамилия участника\* .....  
Должность .....

1. Почему Вы выбрали этот курс ?


2. Каковы, на Ваш взгляд, сегодня, “по горячим следам”,  
сильные стороны дистанционного обучения?


слабые стороны дистанционного обучения?


3. Оправдались ли Ваши ожидания?

Да   
Нет

если да, то какие .....

если нет, то какие .....

4. Цели обучения

Значимы ли поставленные цели для Вашей работы?

Да   
Нет

---

\* Указывается по желанию

Если да, то конкретно какие:


Если нет, то почему:


5. Оцените по 5-балльной шкале представленные лекционные материалы (четкость изложения текстового материала, наглядность графического материала, наличие интерактивных элементов):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

6. Оцените по 5-балльной шкале полезность практических заданий для усвоения материала по курсам:

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

7. Каковы на Ваш взгляд сегодня:

- непосредственные результаты прохождения обучения


- побочные результаты (как положительные, так и отрицательные)?


8. Что бы Вы могли посоветовать в целях улучшения данного дистанционного курса?


9. Оцените по 5-балльной шкале продолжительность курса?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

10. Каких знаний, методов и инструментов Вам сегодня не хватает и как Вы планируете их получить?


11. Ваши комментарии и пожелания к данному курсу? Что бы Вы еще хотели нам сообщить?


## МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ «НА ХОЛОДНУЮ ГОЛОВУ»

Реальное воздействие данного дистанционного курса на Вашу работу, Вы его охарактеризуете как:

- очень большое
- большое
- слабое или среднее
- никакое

Что Вы посоветуете

для повышения результативности курса

для улучшения применения приобретенных навыков в Вашей профессиональной практике.

Что, реально, больше всего препятствовало использованию приобретенных Вами навыков?

- Мое начальство не было к этому готово
- Мои коллеги не были к этому готовы
- До сих пор текущая работа не позволила мне применить их
- Сила привычки
- Другое

, наоборот, что способствовало применению Вами приобретенных навыков?

Мое начальство было к этому готово

Мои коллеги были к этому готовы

Другое

Оцените сегодня, на холодную голову, что Вам дал этот семинар?

Что в этом дистанционном курсе Вы подвергли бы особой критике?

Почему?

7. Какие темы и вопросы Вы бы хотели рассмотреть во время предстоящих курсов?



## ГЛОССАРИЙ

**Вопросы местного значения** – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно и не требует вмешательства органов государственной власти.

**Местное сообщество** – население муниципального образования, объединенное коллективными интересами по решению вопросов местного значения.

**Муниципальное образование** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

**Муниципальная деятельность** – деятельность населения муниципального образования и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

**Муниципальная политика** – система целей муниципальной деятельности и способов их достижения на основе властных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления.

**Муниципальная служба** – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

**Муниципальная экономика** – система экономических отношений, в которые вступают органы местного самоуправления в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг на территории муниципального образования.

**Муниципальная экономическая политика** – система принципов, методов и ключевых действий всех субъектов муниципального управления, направленная на обеспечение стабильного и многоукладного развития экономики местного сообщества, позволяющего создать качественные и комфортные условия проживания населения на определенной территории.

**Муниципальные интересы** – интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

**Муниципальные услуги** – услуги, которые должны предоставляться в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную меру ответственности.

**Органы местного самоуправления** – выборные и иные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Учебное издание

ВИХОРЕВА МАРИЯ ВАСИЛЬЕВНА

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Модуль для повышения квалификации муниципальных служащих

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 16.10.09. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная.  
Печать трафаретная. Усл.печ.л. 6,8. Тираж 100 экз. Заказ 3990.

Издательство Байкальского государственного университета  
экономики и права

664003, Иркутск, ул.Ленина,11.  
Отпечатано в типографии ООО «МКС».