

что и общественный, и частный секторы обладают функциями, синергетический эффект при объединении которых создает возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны провалы рынка или неэффективность государственного управления.

Главной целью внедрения государственно-частного партнерства как инструмента публичного управления государственной закупочной политикой является повышение эффективности управления бюджетными расходами, улучшение качества предоставляемых услуг и увеличение степени удовлетворения потребностей граждан при общем снижении стоимости работ. В условиях нашей страны это может стать определяющим фактором инновационного развития экономики на основе ГЧП как инструмента государственной закупочной политики.

#### Литература

1. Головкин В.М. Некрасов В.Н. Теневые отношения как форма развития основополагающего противоречия управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 5. С. 125.

2. Лимарева Д.А., Некрасов В.Н. Противоречия современного публичного управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012. С. 63-67.

3. Экономическая политика: стратегия и практика. Обзор материалов «круглого стола» на тему «Система государственного управления экономическим развитием: органы управления, функции, способы управления». – [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.uptp.ru/content/Disp\\_Art.php?Num=1559](http://www.uptp.ru/content/Disp_Art.php?Num=1559)

4. Кузин Д. Россия: новая парадигма управления // Проблемы теории и практики управления. 2011. №8. С. 27.

5. Овчаренко Г.В., Ларкина Н.Г. Инновационное управление в современной организации: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2011.

6. Захарова Л. Дорога в рассрочку // Российская газета. Экономика - Дорожное хозяйство. № 5690 (17). С. 27.

7. Владимировича Е. Жизнь для контракта // Business Guide (Дороги России). 2012. № 52 (183).

УДК 330.341.1(477)

Чикаренко И.А.

### **Подход к оценке результативности управления инновационным развитием муниципального образования**

*Рассматриваются проблемные аспекты оценивания успешности управления инновационным развитием муниципального образования. Анализируются некоторые подходы и модели оценки качества и результативности управления в организациях. В качестве методологической базы рассматриваются подход к формированию системы индикаторов инновационного развития С. Павловой и система сбалансированных показателей Нортон и Каплана.*

*Ключевые слова: инновационное развитие, устойчивое развитие, результативность управления, система индикаторов, сбалансированная система показателей.*

Сегодня приоритетом государственной политики Украины является обеспечение устойчивого социально-экономического и инновационного развития страны, повышение конкурентоспособности национальной экономики, формирование благоприятной инвестиционной среды и соответствующей инфраструктуры, соблюдение

европейских стандартов и принципов во всех сферах жизнеобеспечения населения – экономической, социально-гуманитарной, экологической и др. Курс на реализацию «инновационной модели устойчивого развития» Украины был провозглашен еще в 1994 г. [1], но до настоящего момента ни стратегические мероприятия, которые были задекларированы многочисленными нормативными документами, ни тактические мероприятия не были реализованы в полной мере. Одной из причин этому является недостаточная эффективность управления инновационным развитием как на местном уровне, так и на уровне страны в целом. Именно от качества и результативности управления, умения принимать сбалансированные управленческие решения зависит, сможет ли Украина выйти на более высокую ступень развития и занять свою нишу среди лидирующих стран мира.

Существуют разные подходы к оцениванию уровня устойчивого развития государства, его конкурентоспособности, инновационной инфраструктуры, в частности, такие, с помощью которых можно оценить результативность деятельности органов государственного управления (местного самоуправления) по реализации концепции устойчивого развития. Известно достаточно большое количество методик и моделей оценивания деятельности организаций разных форм собственности, уровня их развития (технологической, проектной зрелости), оценивания успешности деятельности персонала. Однако до сих пор отсутствует системная концепция оценивания результативности управления инновационным развитием на уровне муниципальных образований, которая содержит совокупность определенных интегральных индикаторов, характеризующих качественное состояние управленческой деятельности во всех сферах жизнеобеспечения населения.

Методологические трудности количественного измерения результата управления муниципальным инновационным развитием связаны, в частности, с невозможностью во многих случаях охарактеризовать результаты деятельности только через категорию денежных потоков. Это вызывает многочисленную попытку ученых и практиков дополнить классические модели в сфере оценивания деятельности организаций и определения финансово-экономической эффективности инновационных проектов другими моделями и методами, в частности экспертными, с помощью которых можно получить адекватную и применимую на практике интегральную оценку результативности управления инновационным развитием территории с учетом потоков социальных благ, которые на ней «создаются» и «потребляются».

Решающую роль в обеспечении устойчивого развития как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельной территории, играют инновации. Именно им отводится определяющее место на пути перехода к экономике знаний и информационному обществу, к которому стремится весь цивилизованный мир. При этом наряду с устоявшимся термином «инновационное развитие» уже достаточно часто употребляется термин «устойчивое инновационное развитие» [2], что обусловлено современной парадигмой развития лидирующих стран мира, в которую органично имплементированы принципы устойчивого развития и концепция инновационного развития.

Сегодня достаточно активно осуществляются прикладные исследования по оценке уровня инновационного развития: внедряются многочисленные методики оценки разных элементов инновационной системы, существует достаточный методический материал по вопросам анализа инновационных процессов на макро- и микро-уровнях, ежегодно рассчитываются рейтинги конкурентоспособности стран мира. В то же время практически отсутствуют методики комплексного оценивания инновационного развития на уровне муниципальных образований, что обусловлено трудно-

стью составления «универсальной» модели, которая бы учитывала специфический характер отдельной территории и одновременно обеспечивалась системой оценочных индикаторов, сопоставимых с набором показателей инновационного развития на микро- мезо- и макро- уровнях.

Понятие «устойчивое развитие» (sustainable development) в переводе с английского дословно означает «жизнеспособное» или «самоподдерживаемое развитие». Иногда его трактуют как всесторонне сбалансированное развитие. Отметим, что с точки зрения синергетической парадигмы термин «устойчивое развитие» содержит определенное противоречие, потому что предпосылкой развития является отсутствие постоянства и в то же время динамическое неравновесие является источником развития.

Как отмечает Ю. Шаров, устойчивое развитие – это «развитие, поддерживающееся определенными управленческими рычагами» или «управляемое развитие» [3]. Научно-теоретический базис парадигмы управляемого развития интегрирует результаты обобщения тенденций реформирования публичного управления и концептуальные подходы синергетики, институционализма, управленческого постмодернизма в сфере познания и реализации процессов развития социальных систем [4].

Нашими предыдущими исследованиями было обосновано, что базовым уровнем внедрения концепции устойчивого развития являются муниципальные образования, поскольку именно органы местного самоуправления, имея полномочия в сфере стратегического планирования, бюджетирования, принятия решений и контроля за их выполнением, являются ближайшими к населению управленческими структурами, которые обязаны непосредственно реагировать на потребности, ожидания и интересы своих избирателей. В этом контексте отдельно следует выделить управление инновационной деятельностью, которая является катализатором изменений, ведущих, к прогрессу, и обеспечивает положительную динамику развития.

Однако на пути обеспечения устойчивого инновационного развития остается много нерешенных проблем, обусловленных недостаточной инновационной активностью населения, кризисным состоянием экономики, застарелостью техники и технологий, что, в свою очередь, вызывает «деградацию» окружающей среды, низкое качество и высокую себестоимость продукции, непомерно большие материальные и энергетические расходы, потерю инвестиционной привлекательности территории.

Для определения наиболее «болезненных» мест в реализации инновационной деятельности, получения возможности сравнить ее результаты с европейскими стандартами и показателями, необходимы определенные критерии (индикаторы), на базе которых можно оценить результативность (успешность) деятельности органов муниципального управления в сфере обеспечения устойчивого инновационного развития. Для этого вспомним следующие достаточно широко применяемые в мировой практике модели оценивания на основе качества и результативности:

– модель «CAF 2002» («The Common Assessment Framework»), которая используется для оценки деятельности организации с позиций результативности и действия развитию [5];

– модель самооценки в организациях по методу Тито Конти (модель «EFQM») [6];

– модель оценки организационного развития во времени по методу М. Рензи [7];

– модель «Project Excellence» («Проектное совершенство»), которая применяется в международной практике для оценки проектной деятельности и является инструментом управления на основе качества [8].

Данные модели позволяют сравнивать собственные результаты деятельности с результатами аналогичных организаций с целью самоусовершенствования и развития. При этом предлагаются различные критерии (группы критериев), с помощью которых можно разносторонне оценить уровень управления в организации с позиций лидерства, существующих стратегий и планов, ресурсов и процессов, а главное – оценить конечные результаты с позиций удовлетворения потребностей всех заинтересованных сторон. Оценка качества деятельности проводится на основании самооценки организации, проведения бенчмаркингового анализа, экспертного оценивания по определенной бальной шкале и т.п.

Что касается последней модели – «Project Excellence», то основным параметром оценивания является степень удовлетворения клиента. Модель можно адаптировать для оценки муниципальных инновационных проектов, ориентированных на реализацию «коллективного заказа территориальной громады по удовлетворению комплекса ее потребностей» [9]. Преимуществом этой модели, элементы которой базируются на принципах и опыте концепции всеобъемлющего менеджмента качества (TQM), является наличие четкой системы качественных критериев и технологии оценки проектов и проектной команды. Однако, управление инновационными проектами – это лишь часть деятельности органа муниципального управления в сфере инновационного развития, поэтому «Project Excellence» можно рассматривать лишь как частный случай или дополнение к основному подходу.

Следует отметить, что сегодня известно достаточно много подходов к формированию системы индикаторов непосредственно в сферах устойчивого и инновационного развития. В частности, в странах ЕС налажена система мониторинга «продвижения» каждого государства по определенным стратегическим направлениям инновационного развития, для чего был разработан так называемый «лиссабонский индекс» (интегральный средневзвешенный показатель, рассчитывающийся на основе субиндексов достижений страны по каждому стратегическому приоритету) [2]. Существуют и различные методики расчета показателей, но, как свидетельствуют результаты наших исследований, непосредственно к оцениванию управленческой деятельности в определенных выше сферах большинство из них либо вообще не подходит, либо требует адаптации.

Как отмечают авторы публикации [2], мировые индикаторы и показатели социально-экономического и инновационного развития должны быть ориентирами и императивами формирования, реализации и оценивания политики инновационного развития национальной экономики. На муниципальном уровне процесс формирования политики должен осуществляться на основе оценивания уровня инновационного развития территории, что непосредственно зависит от результативности управления нею и специфических особенностей в первую очередь самой территории. А учитывая, что рассмотрение социальных, экономических и экологических параметров в едином комплексе стал уже общепризнанным, предлагаем систему индикаторов результативности управления инновационным развитием муниципальных образований строить именно на их основе.

Одной из достаточно популярных сегодня методик оценивания результативности управления развитием муниципальных образований является международное рабочее соглашение IWA 4 (IWA – International Workshop Agreement), которое регла-

ментируют внедрение международных стандартов ISO 9001 непосредственно в органах местной власти / самоуправления [10]. Согласно настоящему документу, деятельность местной власти / самоуправления анализируется по 39 показателям в 4 направлениях: институциональное развитие для надлежащего управления; устойчивое экономическое развитие; устойчивое экологическое развитие; всестороннее социальное развитие.

Следует отметить, что документ IWA 4 был разработан с целью обеспечения местных органов власти / самоуправления во всем мире согласованным подходом по управлению качеством, а о показателях в сфере инновационной деятельности в документе речь практически не идет – показатель «создание возможностей для экономической и инновационной деятельности» из группы показателей «устойчивое экономическое развитие» является первым и единственным в IWA 4. На наш взгляд, данный подход не дает возможности получить цельное представление о состоянии деятельности органов местного самоуправления в сфере инновационного развития по причине отсутствия четких критериев, с помощью которых можно оценить результативность управления. В сущности, мы имеем 3-бальную шкалу-«светофор», которая содержит оценки «красный» («хорошо»), «желтый» («удовлетворительно») и «зеленый» («неудовлетворительно») [10], на основе которых достаточно сложно сделать вывод об успешности управления инновационным развитием муниципального образования.

Интересную методику оценивания предложила С. Павлова [11]. Она утверждает, что для получения оценки уровня инновационного развития необходимо установить определенные интеграционные характеристики в соответствии с комплексностью технологии перехода на инновационный путь, которые основываются на внедрении новых методов управления, эффективной организации бизнеса и институтов инновационной культуры на территории, определении местных и региональных особенностей.

Отталкиваясь от основных категорий, которые применяется во время анализа инновационного развития территории любого уровня (инновационный потенциал и инновационная активность), автор детально обосновывает каждую позицию, и выходит на классические первичные индикаторы, такие как «доля наукоемкой отрасли в объеме производства», «удельный вес расходов на осуществление определенных исследований», «индекс наукоемкости отрасли», «эффективность инноваций» и т.п., которые рекомендует рассчитывать на основе существующих или собственных методик. Однако, стратегическое управление инновационным развитием, о котором идет речь в работе [11], априори имеет под собой достаточно широкий базис показателей, основанных, в частности, на системном, ситуационном, маркетинговом, SWOT-анализе, с помощью которых обеспечивается разработка и реализация стратегий и программ. При этом современной науке уже известны подходы к расчету интегрированного стратегического результата, с помощью которого можно визуализировать уровень удовлетворения потребностей территориальной громады (соответствующая авторская методика была нами проработана при стратегическом планировании развития отдельных городов Украины, в частности, г. Миргорода Полтавской обл. и г. Бердянска Запорожской обл.).

Одним из наиболее известных и широко применяемых сегодня инструментов, позволяющих преодолеть барьеры на пути реализации различных стратегий развития, является сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard – BSC), предложенная Г. Капланом и Д. Нортеном в 1992 г. [12]. BSC – «это система управ-

ления компанией, направленная на планомерную реализацию стратегических планов ... на основе ключевых показателей эффективности ее деятельности» [12].

Еще одной популярной в последние годы концепцией оценивания деятельности компании является концепция использования показателя экономической добавленной стоимости (Economic Value Added – EVA) [12], которая разработана компанией Stern Stewart & Co на основе теории экономического дохода А. Маршалла.

Концепция BSC и EVA возникли практически одновременно, они одинаково хорошо «привязываются» к процессам планирования и бюджетирования и могут внедряться от корпоративного уровня до уровня структурных подразделений и даже отдельных индивидов. Но при этом EVA может быть применима только для оценки стратегической деятельности коммерческих предприятий. А преимущество BSC заключается в том, что на ее основе можно проводить оценку успешности управления и динамики стратегического развития не только коммерческих компаний, но и организаций публичного сектора.

Учитывая относительную «универсальность» и возможность адаптации BSC к деятельности организаций всех форм собственности, предлагаем для адаптации и последующего развития обоснованной в публикации [11] поэтапной системы формирования системы индикаторов инновационного развития осуществить ее проекцию на уровень территориальных органов и строить соответствующую систему индикаторов с использованием технологии модифицированной BSC и в аспекте обеспечения устойчивого развития муниципальных образований. Для формирования системы отдельно выделим концептуальный, инструментально-прикладной и контрольно-целевой уровни, которые взаимосвязаны и представляют собой последовательную реализацию ряда процессов (рис. 1).

На концептуальном уровне результатом деятельности по формированию системы является набор интегрированных (укрупненных) индикаторов, на основе которых делаются определенные выводы о социально-экономическом и экологическом состоянии территории. На втором уровне (функциональном) на основе определенных проблемно-ориентированных целей составляются «пакеты» первичных индикаторов и обосновывается методика их расчета. На контрольно-целевом уровне осуществляется мониторинг состояния достижения стратегических целей в рамках выявленных стратегических приоритетов. Степень достижения интегрированного стратегического результата оценивается как средневзвешенное значение соответствующих интегральных показателей.

В контексте дальнейшего обоснования целесообразности формирования системы индикаторов оценки успешности управления инновационным развитием муниципальных образований с использованием BSC предлагаем отдельно рассмотреть ее функциональный и целевой аспекты. Инструментально-прикладной (функциональный) уровень, согласно методике, может быть представлен модифицированной проекцией показателей «инновационный потенциал и инновационная активность (внутренние процессы)», «удовлетворенность органа (клиент)», «внешние и внутренние инвестиции (финансы)», «повышение квалификации и управление знаниями (обучение и развитие)» [12]. Для контрольно-целевого уровня, на котором обеспечивается целевая контролируемость выполнения задач управления устойчивым инновационным развитием муниципального образования, необходимо определить проекции показателей на стратегические приоритеты, которые, по сути, и предопределят интегрированный стратегический результат управления. Основные принципы формирования последнего – комплексность и системность.

Для обоснования авторского видения процесса формирования системы индикаторов управления инновационным развитием территории на основе концепции устойчивого развития предлагаются следующие базовые принципы реализации последней:



Рис. Формирование системы индикаторов управления инновационным развитием муниципального образования

– устойчивое развитие муниципального образования интегрирует результаты инновационной, стратегической и проектной деятельности на местном уровне и должно базироваться на эффективном стратегическом управлении инновационной деятельностью на территории;

– муниципальные образования, с одной стороны, являются наибольшей территориальной единицей, население которой непосредственно испытывает на себе нарушение социального, экономического, ресурсного и экологического равновесия. С другой стороны, муниципальный уровень – это тот наименьший уровень, где суще-

ствующие проблемы могут найти конструктивное целостное решение в соответствующих стратегиях, программах и проектах инновационного развития [13];

– определяется роль межмуниципального и государственно-частного партнерства, обеспечивается доступ всех граждан и заинтересованных групп к необходимой информации, поддерживается участие каждого жителя в разработке муниципальных инновационных стратегий развития; реализуются программы повышения квалификации должностных лиц органов местного самоуправления по вопросам стратегического управления инновационным развитием территориальных громад.

При формировании подхода к оцениванию результативности управления инновационным развитием муниципального образования в первую очередь необходимо преодолеть трудности, связанные с требованием комплексности измерения результатов. Поэтому с целью выделения конструктивного ядра создаваемой системы индикаторов целесообразным является адаптация и интегрирование существующих подходов и моделей оценивания деятельности организаций как публичного, так и бизнес-сектора, в т.ч. по оценке успешности стратегической деятельности, реализации инновационных проектов и программ, управлению качеством, управлению персоналом и т.п.

В качестве методологической базы предлагается использовать подход к формированию системы индикаторов инновационного развития С. Павловой и систему сбалансированных показателей Нортон и Каплана. Имплементация последних в создаваемую систему индикаторов управления инновационным развитием муниципального образования способствует отражению реального состояния дел органа управления по обеспечению его динамического и сбалансированного развития, и определяет результативность управленческой деятельности на территории.

#### Литература

1. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським співтовариством і Україною від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. 2006. № 24. С. 203. Ст. 1794.
2. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Колбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Колбасюка. К. : НАДУ, 2013.
3. Шаров Ю. Керований розвиток муніципальних утворень: аспекти взаємодії соціально-економічної системи з оточенням / Ю. П. Шаров // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матер. І міжнар. наук.-практ. конф., 1-2 жовтня 2010 р., м. Дніпропетровськ. Д. : ДРІДУ, 2010. С. 28 – 31.
4. Шаров Ю. Системоутворюючі фактори формування сучасної концепції місцевого самоврядування // Актуальні пробл. держ. упр.: збірн. наук. пр. – Д. : ДРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 2 (5). С. 239 – 250.
5. The Common Assessment Framework (CAF 2002) // Second Quality Conference for Public Administration in the EU. Copenhagen, Denmark. 2002. October 2-4.
6. Тито К. Самооценка в организациях: пер. с англ. / Тито Конти ; научн. ред.: В. А. Лапидус и М. Е. Серов. М. : Стандарты и качество, 2000.
7. Рензи М. Инструмент оценки структуры организационного развития / Марк Рензи // Management Systems International. Washington, 1996.
8. Бушуев С. Модель «Project Excellence» для международной оценки проектов // Управління проектами та розвиток виробництва, 2001. № 1. С. 6 – 11.

9. Шаров Ю. Модели реализации концепции «приоритет-проект» в муниципальном менеджменте // Управление проектами и развитие производства, 2001. № 1. С. 17 – 23.

10. ДСТУ-П ІВА 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. На заміну ДСТУ-П ІВА 4:2006; надано чинності 2010-04-01. К. : Держспоживстандарт України, 2010. XII, 47 с.

11. Павлова С. Н. Методические основы оценки инновационного развития региона // Российский экономический интернет-журнал, 2011. № 2. Режим доступа : <http://www.e-rej.ru/Articles/2011/Pavlova2.pdf>. – Назв. с экрана.

12. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон; пер. с англ.; 2-е изд., доп. М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003.

13. Лебедев М. А. Устойчивое развитие в Украине: проблемы и возможности // Проблемы стійкого розвитку України : матер. міжнар. наук. конф. К. : Всеукр. екологічна ліга, 2004. – С. 15 – 18.

УДК 351

Попова Е.А.

### **Совершенствование механизмов общественного контроля как фактор повышения эффективности государственного управления**

*В статье рассмотрены современные механизмы общественного контроля, проведен анализ деятельности открытого правительства, предложены новые технологии государственного управления, основанные на широком вовлечении граждан.*

*Ключевые слова: общественный контроль, открытое правительство, эффективность государственного управления*

Общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и органов власти, направленных на повышение эффективности их деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что на современном этапе развития общества эффективность государственного управления зависит от оценки данной деятельности гражданами страны и возможностей их участия в процессах принятия политических решений. В настоящее время индекс эффективности правительства России, рассчитанный на основе методики Всемирного банка по определению эффективности правительства (Governance Research Indicator Country Snapshot-GRICS), составляет всего 41,6 пункт из 100 возможных, в то время, как эффективность правительства в Великобритании оценивается в 92,3 пункта, в Германии в 91,9, во Франции в 89,5 пунктов [1]. Соответственно, актуализируется проблема качественных изменений инструментов, способствующих повышению эффективности государственного управления, в процессе перехода к новой экономическо-политической ситуации. Представляется, что общественный контроль позволит повысить качество принимаемых нормативно-правовых актов, регулирующих различные сферы жизнедеятельности общества, выявить должностных лиц, ответственных за нарушения действующего законодательства.

Идеи использования народного контроля зародились в России в 1917 г., когда были созданы Советы народных депутатов и рабоче-крестьянские инспекции. Институт общественного контроля в России получил новый импульс для развития в