

УДК 35.088.7

**РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ БЕНЧМАРКИНГА В СИСТЕМЕ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

**Лытнева Н. А.**

*д.э.н., профессор,*

*Среднерусский институт управления филиал РАНХиГС,*

*Орел, Россия*

**Панова С.А.,**

*Магистрант,*

*Среднерусский институт управления филиал РАНХиГС,*

*Орел, Россия*

**Аннотация:** В данной статье рассматривается вопрос применения технологии бенчмаркетинга в системе государственного и муниципального управления с целью улучшения результата работы, в частности кадровой политики. Скрыты направления и технологии бенчмаркетинга и внедрение его в систему государственного и муниципального управления.

**Ключевые слова:** бенчмаркетинг, бюджетирование, межведомственное взаимодействие, публичная служба, открытое правительство, единое окно.

**THE ROLE AND VALUE OF BENCHMARKING IN THE SYSTEM OF  
MUNICIPAL PERSONNEL POLICY**

**Lytneva N.A.,**

*Doctor of Economics, Professor,*

*Central Russian Institute of Management Branch of the Russian Academy of Science  
and Technology,*

*Orel, Russia*

**Panova S.A.,**

*The master,*

*Central Russian Institute of Management Branch of the Russian Academy of Science*

*and Technology,*

*Orel, Russia*

**Annotation:** In this article, the question of applying benchmarking technology in the system of state and municipal management is considered with the aim of improving the result of work, in particular personnel policy. The directions and technologies of benchmarking and its introduction into the system of state and municipal management are hidden.

**Keywords:** benchmarking, budgeting, interdepartmental interaction, public service, open government, single window.

Современные условия развития социальных, экономических и политических процессов характеризуются все возрастающей скоростью изменений и, в основном, их качественным характером. Если в начале прошлого столетия усилия производителей, регионов и государств были направлены на постоянное увеличение количественных показателей, будь то единицы товара, численности или объемы, то сейчас приоритет в качестве: продукта, услуг, жизни, инвестиций, внутренних процессов компаний и государственных структур. Повышение качества может быть достигнуто за счет использования более современного оборудования, передовых технологий и квалифицированного персонала. В условиях конкуренции и сравнительной унификации различного рода процессов эффективным инструментом для повышения эффективности становятся технологии бенчмаркинга.

К настоящему времени исследования в области бенчмаркинга значительно продвинулись. На первых этапах анализировалось само понятие «бенчмаркинг», затем его использование в коммерческих структурах, а сейчас большинство исследователей анализируют возможности применения методологии и инструментов бенчмаркинга в самых различных сферах деятельности. Наибольший интерес в этом представляет сфера государственного и муниципального управления, и этому есть ряд причин. Во-первых, государство

и коммерческая компания схожи в процессах управления человеческими ресурсами: как персонал компании, так и государственных служащих необходимо мотивировать, управлять их карьерой, повышать квалификацию, оценивать результативность и т.д. Во-вторых, государство в лице учреждений и унитарных предприятий также выступает субъектом экономических отношений и заинтересовано в повышении эффективности работы в условиях ограниченности ресурсов и в конкурентоспособности своих продуктов и услуг на рынке. В-третьих, зарубежные государственные органы и структуры, имея с российскими схожие функции и полномочия, могут стать отличным примером для реализации наиболее успешных практик.

Как и для многих экономических и управленческих понятий единого общепринятого определения бенчмаркетинга нет. Все они по смыслу довольно близки друг к другу и трактуют его как методологию анализа, адаптации и использования лучших рыночных практик в своей компании для формирования конкурентных преимуществ. Поскольку в настоящей статье исследуется вопрос использования бенчмаркинга в сфере государственного и муниципального управления, это определение будет не совсем корректным, поскольку в отличие от коммерческих структур государство не имеет главной цели в максимизации прибыли, цель функционирования любого государства – улучшение качества жизни его граждан. В этом процессе может использоваться внутренний опыт различных государственных и муниципальных органов, других городов, регионов и государств, а также опыт коммерческих структур. Поэтому бенчмаркингом в государственном и муниципальном управлении можно назвать систему методик выявления высоких стандартов выполнения различных процессов с целью определения разницы и улучшения результата работы государственных и муниципальных организаций.

Таким образом, бенчмаркинг в государственном и муниципальном управлении России складывается из трех направлений:

- 1) адаптация и использование методов, инструментов и технологий управления из сферы бизнеса (например, использование КРІ для оценки

результативности деятельности государственных и муниципальных служащих);

2) анализ, сопоставление и применение зарубежных практик государственного и муниципального управления (технологии «открытого правительства», «единого окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг, участия граждан в государственном управлении и т.д.);

3) использование передового опыта других регионов, муниципалитетов или других органов государственного и муниципального управления.

Наиболее распространенными формами бенчмаркинга в государственном и муниципальном управлении являются:

1. Бюджетирование, ориентированное на результат. Данная методология планирования и исполнения государственных и муниципальных бюджетов пришла на замену бюджетирования «от достигнутого», где основным показателем становилось освоение средств федерального, региональных и местных бюджетов без учета экономности, продуктивности и результативности расходов. Пилотные государственные структуры и регионы начали внедрение данной методологии в 2004 году, а в Бюджетном послании президента РФ Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008–2009 гг. отмечено, что началось практическое повсеместное внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, и современных методов финансового менеджмента [4]. Данная методология берет начало в Соединенных штатах Америки, где используется в Министерстве обороны [6].

2. В 2006 году на основе модели оценки CAF (Common Assessment Framework) Европейского фонда управления качеством (EFQM) была разработана система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС) [7, с. 79]. Система ЭПУС базируется на следующих подходах к оценке и анализу качества систем управления и эффективности деятельности в сфере государственного управления: общая схема оценки (CAF), модель совершенствования Европейского фонда управления качеством, модель премий Правительства Российской Федерации в области качества.

3. Существующая система предоставления государственных и муниципальных услуг. Сюда можно отнести «принцип одного окна», систему межведомственного взаимодействия и единый портал предоставления государственных и муниципальных услуг. Первые разработки в этих направлениях принадлежат странам Западной Европы и США.

Однако представленные примеры в большей степени находятся в сфере результатов государственного управления, таких как эффективное расходование бюджетных средств и исполнения государственных функций. На наш взгляд, как и в любой успешной коммерческой организации, основным ресурсом для достижения высоких результатов являются квалифицированные сотрудники. Поэтому интерес органов государственного и муниципального управления должен быть в области HR-бенчмаркинга. В сложившейся системе государственного управления и местного самоуправления большую часть проблем непосредственного жизнеобеспечения жителей решают ОМСУ. От того, насколько слаженно они работают, как быстро проблема решается путем взаимодействия различных органов, зависит то самое качество жизни и доверие к власти. Институт государственной и муниципальной службы Российской Федерации постоянно совершенствуется, немаловажную роль здесь играет кадровая политика, которую можно определить как целенаправленную и последовательную деятельность государства в лице его законодательных и исполнительных органов по формированию требований к государственным и муниципальным служащим, по их подбору, профессиональной подготовке и оценке результативности их деятельности. В отличие от кадровой политики компании здесь есть четкая законодательная база, включающая Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [1], Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [2], концепции, стратегии и программы реформирования государственной и муниципальной службы. Кадровые процессы, таким образом, очень формализованы (в части требований к служащему, ограничений, проведения аттестаций и т.д.). Но помимо

утвержденных методов работы, действенным инструментом повышения эффективности может стать так называемый кадровый бенчмаркинг.

Статистические показатели муниципальной службы Орловской области согласно данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области представлены в табл. 1 [5].

Таблица 1 - Основные статистические показатели муниципальной службы Орловской области

Показатель	2013 г	2014 г	2015 г
Численность работников представительных органов муниципальных образований	100	97	93
Численность работников местных администраций	4072	4052	3745
Численность работников контрольных органов муниципальных образований	19	21	20
Численность работников избирательных комиссий муниципальных образований	2	4	4
Численность работников иных органов местного самоуправления	8	8	7

Как видно из представленной таблицы, за исключением контрольных органов и избирательных комиссий, численность муниципальных служащих сокращается. Среднемесячная заработная плата муниципального служащего составляет 28345 руб. (в органах законодательной власти 36522 руб.). Перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления утвержден Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [3]. Кроме этого, регулярно проводятся опросы населения, на официальных Интернет-порталах для граждан есть возможность отправить заявление или обращение.

Возможности использования технологий бенчмаркинга нам представляются в следующем:

1. Сравнение показателей муниципального образования Орловской области со схожим по параметрам муниципальным образованием (численность населения, социально-экономические показатели, численность работников ОМСУ и т.д.). Например, для города Орел это будут Курган и Череповец. В случае, если показатели данных городов будут выше, необходимо проводить более подробный анализ деятельности ОМСУ, находить успешные практики решения тех или иных вопросов местного значения и т.д.

2. С 2016 года Министерством труда и соцзащиты поэтапно вводится система профстандартов. Данная система имеет в своей основе профиль должности и модель компетенций. Этим инструментом активно пользуются многие успешные компании. Для государственной и муниципальной службы в нем нет принципиально ничего нового, поскольку основные требования установлены в федеральном законе, дополнительные требования, касающиеся специфики должности, есть в локальных нормативных актах. Возможным вариантом повышения эффективности может стать создание на уровне местного самоуправления матриц ответственности тех или иных органов и служащих на основе существующего федерального и регионального законодательства.

3. Процедуры, связанные с муниципальной службой, регулируются на законодательном уровне. Однако HR-сфера зарубежных и российских компаний накопила достаточное количество эффективных технологий и инструментов работы с персоналом. Одним из таких методов является комплексная оценка персонала по методике «360 градусов». Данный метод принадлежит Питеру Уорду и представляет собой сбор и анализ информации о сотруднике, полученной от него самого, от непосредственного руководителя, коллег и клиентов. Данную методику возможно адаптировать под специфику работы муниципального служащего. Если первые три составляющие остаются неизменными, то в качестве «клиентов» могут выступать как граждане, непосредственно взаимодействующие со служащим, так и сотрудники смежных органов и структур, с которыми он работает. Для оценки разрабатывается специальный опросник, по результатам оценки должен составляться

индивидуальный план развития сотрудника, включающий обучающие мероприятия, зоны роста и т.д. На наш взгляд, данный метод будет эффективен именно локально, поскольку уровень квалификации муниципальных служащих в небольших муниципальных образованиях ниже, чем в крупных.

Подводя итог, следует еще раз отметить, что грамотное использование инструментов и техник бенчмаркинга – это преимущество в борьбе за качество. Сфера государственного и муниципального управления в условиях ограниченности финансовых ресурсов, сложной системы взаимодействия между уровнями и органами управления должна постоянно искать возможности для развития, повышения открытости деятельности и обеспечения достойного уровня качества управления, а в конечном итоге – качества жизни граждан.

#### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]/ СПС Консультант Плюс/ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/)
2. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [Электронный ресурс]/ СПС Консультант Плюс/ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/)
3. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс]/ СПС Консультант Плюс/ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_76576/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/)
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года [Электронный ресурс]// <http://kremlin.ru/events/president/news/508>
5. Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области [Электронный ресурс]// [http://orel.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/orel/ru/statistics/government/](http://orel.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orel/ru/statistics/government/)
6. Гусева Н. М., Медведев Г. Б. Применение механизмов

стратегического управления, контроля и аудита в органах государственной власти (опыт развитых стран Запада) // Контроллинг. - 2010. - № 2

7. Маслов Д. Обзор методов оценки эффективности государственного управления // Стандарты и качество. – 2007. — №7. – С. 76-80.