

УДК 336.143.2

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КАК ОСНОВА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.В. Костин

Тверской государственной университет

Рассматриваются проблемы правового закрепления механизма управления по результатам в системе муниципального управления в Российской Федерации. Произведен анализ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Тверской области, предложены алгоритмы применения управления по результатам в сельских поселениях.

***Ключевые слова:** управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, оценка эффективности деятельности, административная реформа.*

Теория и практика управления по результатам (Management By Objectives) возникли более пятидесяти лет назад как ответ бизнеса на те управленческие проблемы, с которыми после Второй мировой войны столкнулись практически все страны с развитой рыночной экономикой. Основная задача, которую должна была решить система Management By Objectives, – повышение маневренности бизнес-организации. В послевоенном мире проблема маневренности бизнеса стала одной из ключевых в связи с интенсификацией социальных и технологических изменений, повлекших резкое ускорение рыночной динамики. Компании, действующие участники рынка того времени, в большинстве своем сформировались в эпоху стабильной бизнес-среды. Они были эффективны и прибыльны в стабильных условиях, когда единожды построенная и заведенная «машина бизнеса» могла проработать не одно десятилетие. Но эпоха стабильности закончилась, и бизнесы вынуждены были расставаться с таким наследием довоенных времен, как бюрократизация, неповоротливость, неспособность перестраиваться и оперативно реагировать на рыночные изменения. Система Management By Objectives (МВО) несла с собой новую философию, новый взгляд на бизнес, новый принцип управления.

Приоритеты, ориентиры, способы работы – все это необходимо было менять в зависимости от изменений рыночной ситуации, а также по мере появления новых технических и технологических возможностей, за скорость освоения и использования которых шла жесткая конкурентная борьба. Такое понимание сути бизнеса в корне меняло и концепцию управления: из «надзорно-наладочной» функции

управление превращалось в искусство делать прогнозы, ставить задачи и обеспечивать их исполнение.

В последнее время концепция управления по результатам начала поэтапно внедряться в России при оценке эффективности государственных и муниципальных программ и услуг. По сути, система формирования государственных и муниципальных бюджетов всех уровней должна быть сориентирована на результат, то есть на улучшение качества жизни людей.

Задача создания в стране объективной системы оценки эффективности работы региональных властей и муниципалитетов была поставлена Президентом РФ В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 г.¹ и полностью отвечала сформированному на тот момент Концепции формирования бюджетного процесса и Концепции административной реформы в РФ.

Управление по результатам – это прежде всего система управления. Таким образом, переход к управлению по результатам означает совершенствование системы муниципального управления. Поскольку управление по результатам следует рассматривать как процесс, то и процессы руководства муниципальным образованием и органами местного самоуправления также являются объектами изменений. Это, в свою очередь, ведет к развитию процессов взаимодействия между муниципальными служащими. Система муниципального управления эффективно функционирует только тогда, когда все ее структурные составные части и элементы отвечают требованиям времени. Таким образом, развитие при управлении по результатам предполагает, совершенствование структуры органов местного самоуправления².

Переход к управлению по результатам означает широкомасштабный процесс совершенствования органов местного самоуправления. Само мышление управления по результатам создает условия для совершенствования, комплексного развития муниципального управления.

Управление по результатам в самом общем виде является концепцией управления, в основе которой лежит регулярное измерение результатов и эффективности государственных и муниципальных программ и услуг. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) является частью этой концепции управления. БОР можно трактовать как систему формирования бюджета, отражающую взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. – 2007.

¹³¹ Васильев А.А. Муниципальное управление: конспект лекций. 5-е изд. Н. Новгород, 2005.

результатами, которые должны быть направлены на позитивные изменения в жизни людей.

При внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций должны быть разбиты по видам деятельности, направленной на решение стоящих перед этими подразделениями задач, которые, в свою очередь, группируются по целям, поставленным перед подразделениями и направленным на достижение конечных, социально значимых результатов.

Связь управления по результатам с административной реформой состоит в возможности трансформации целей органов исполнительной власти на уровень операционной деятельности. Цели и задачи могут быть детализированы до уровня подразделений и отдельных сотрудников, преобразуя стратегию органов государственного управления в конкретные действия и персональные задания.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»³, и Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. N 1789-р⁴, переход на принципы управления по результатам и внедрение системы бюджетирования, ориентированной на результат, являются важнейшим направлением реформирования регионального управления. Согласно Концепции административной реформы в 2009 г. осуществляется работа по реализации процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В последние годы законодательно установлены нормы, направленные на повышение результативности бюджетных расходов. Изменены подходы к порядку обеспечения федеральной поддержки осуществления инвестиций в объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2009 – 2011 годах (далее Бюджетное послание) дальнейшее развитие практики бюджетирования, ориентированного на результаты, является одной из основных задач, на решении которых

³О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 (с изм. от 23 декабря 2004 г.) // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. на 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720.

надлежит сосредоточиться Правительству Российской Федерации для повышения эффективности и результативности бюджетной политики. Одним из важнейших новых введенных бюджетных инструментов являются долгосрочные и ведомственные целевые программы.

В Бюджетном послании подчеркнута также необходимость консолидации отдельных узконаправленных видов субсидий в рамках формируемых долгосрочных целевых программ или приоритетных направлений государственной политики. Одновременно должны быть установлены индикаторы эффективности их использования и общие требования к региональным или муниципальным программам в соответствующих сферах деятельности⁵.

Согласно Бюджетному посланию, «задача внедрения передовых принципов организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должна решаться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в соответствующей сфере. При оценке качества управления региональными финансами должна учитываться доля расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат».

Существуют различные методики управления, применяемые к местному самоуправлению. Наиболее распространенными являются различные виды планирования: стратегическое, бюджетное, рыночное, комплексное социально-экономическое. Без планирования развитие муниципального образования (МО) становится хаотичным, а управление превращается в реагирование на изменения внешних и внутренних факторов, субъектом управления фактически будет не местная администрация, а случайный процесс. Но недостаток планирования состоит в том, что в него не встроена логическая цепочка достижения и оценки результатов. С учетом близости муниципального управления к населению акцент здесь должен ставиться не на целях, т. е. запланированных мероприятиях, а на результатах и их оценке⁶. Восполнить недостаток планирования может методика управления, ориентированного на результат, которая должна включать в себя выработку набора индикаторов, проведение мониторинга и оценку полученных результатов.

На современном этапе существуют определенные трудности для реализации данной методики в муниципальном управлении, среди

⁵ О бюджетной политике в 2009-2011 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts>

⁶ Иванов В.В., Коробова А. Н.. Муниципальное управление: справочное пособие. М., 2006. С. 12 – 13.

которых отметим отсутствие четких критериев эффективности и оценки деятельности органов местного самоуправления; отсутствие продуманной направленности деятельности, долгосрочной цели, преобладание деятельности, направленной на решение текущих срочных задач; отсутствие четкого разделения полномочий и ответственности, недостаточная координация деятельности различных подразделений, сложность организационной структуры и т. д.

Тем не менее уже сегодня существуют некоторые критерии социальной и экономической эффективности, с помощью которых можно выстроить систему оценки результативности отдельных видов деятельности не только муниципальных органов, но и всех общественных организаций, действующих на местном уровне. В частности, применение методики управления, ориентированного на результат, помогает определить и повысить эффективность деятельности местных администраций по предоставлению услуг населению, исполнению целевых программ, эффективности государственных и муниципальных расходов. Данные методики широко применяются во многих экономически развитых странах мира⁷.

В основе методики управления, ориентированного на результат, лежит практика использования показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям с учетом имеющихся ресурсов и определить качество достигнутых результатов. Особенность данной методики заключается в том, что предметом мониторинга должны являться не сами мероприятия, не столько продукт деятельности, сколько количественные и качественные результаты этой деятельности. Причем при оценке деятельности органов муниципального управления мнение населения является одним из главных критериев, позволяющих оценить достигнутый результат. Особенно важным это становится при реализации социальных проектов, когда у населения еще не сложилось впечатление о качестве той или иной предлагаемой услуги. При определении показателя результативности необходимо оценить, насколько глубоко с помощью данного показателя можно проанализировать ситуацию, отыскать причины и пути решения возникших проблем. Показатели результативности должны отвечать известному правилу SMART, часто применяемому за рубежом и на международном уровне:

S – specific (четко определены);

M – measurable (измеримы);

⁷ В частности, «бюджетирование, ориентированное на результат» (performance budgeting) широко применяется в деятельности государственных органов многих стран: Австралии, Канады, США, Нидерландов, Швеции и др. См.: Зобенко И.В. Муниципальная собственность и формы ее реализации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.

A – achievable (достижимы);
R – relevant and realistic (значимы и реалистичны);
T – time-bound (привязаны по времени)⁸.

Важным этапом реализации методики управления, ориентированного на результат, является процесс мониторинга результативности. Здесь можно выделить три момента: сбор информации о достигнутых результатах; оценка и анализ полученных результатов путем сопоставления с плановыми значениями; предоставление отчетности лицам, принимающим решения, для оценки эффективности и внесения необходимых корректировок.

Однако при внедрении методики существует реальная трудность – отсутствие необходимой информации. Существующая система сбора и учета статистических данных требует значительной корректировки, поскольку в настоящее время информация характеризует в основном показатели продукта, а не показатели результативности деятельности муниципальных органов. Требования к системе сбора и учета статистических данных должны быть сформулированы на основе созданной системы показателей результативности деятельности органов местного самоуправления. Процесс сбора недостающей части информации может потребовать от местных органов власти некоторых специальных мероприятий:

- а) исследование мнения населения или потребителей услуг (опросное исследование, интервью, фокус-группа, телефонный опрос и др.);
- б) наблюдение;
- в) использование специального оборудования (например, для измерения уровня шума в городе или уровня загрязнения воздуха и воды и т. д.).

При этом сбор данных должен производиться периодически; чем чаще осуществляются сбор информации и ее анализ, тем быстрее может отреагировать местная администрация на возникающие проблемы.

Для успешного перехода к реализации методики управления по результатам необходимо наличие как минимум трех факторов:

- организационного потенциала органов местного самоуправления;
- инновационного характера деятельности местной администрации;
- наличия партнерства (совокупный социальный, информационный, финансовый, методический, технический потенциал партнеров).

⁸ Управление, ориентированное на результат: Материалы семинара для местных партнеров (Москва, 26 – 27 июня 2006 г.). М., 2006. С. 38.

Широкому распространению новых методик муниципального управления мешают прежде всего объективные условия развития местного самоуправления в нашей стране, препятствующие самостоятельной и продуктивной деятельности местных властей. Главные из них: незавершенность и концептуальная противоречивость государственной реформы местного самоуправления; ограниченность финансовой базы местного самоуправления; дефицит квалифицированных муниципальных служащих высшего и среднего звена; отсутствие в стране развитых институтов гражданского общества, социальная пассивность местных сообществ.

В соответствии со Сводным докладом Департамента экономики Тверской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тверской области за 2009 г.⁹, оценка деятельности органов местного самоуправления Тверской области проводилась на основе информации о фактических значениях по 140 показателям по следующим сферам:

Сферы	Удельный вес
- дорожное хозяйство и транспорт	0,11
- развитие малого и среднего предпринимательства	0,11
- улучшение инвестиционной привлекательности	0,11
- сельское хозяйство	0,11
- здравоохранение	0,15
- образование	0,15
- строительство и жилищно-коммунальное хозяйство	0,15

⁹ Сводный доклад Департамента экономики Тверской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тверской области за 2009 год. URL: <http://www.economy.tver.ru>.

- организация муниципального управления	0,11
Итого:	1,00

В каждой из вышеперечисленных сфер проводилась оценка по двум направлениям:

- уровень результативности деятельности органа местного самоуправления в конкретной сфере деятельности в отчетном году определялся по перечню частных показателей, утвержденных приказом департамента экономики Тверской области от 16.03.2009 г. № 12 «Об утверждении перечня и удельных весов сфер деятельности ОМСУ, подлежащих оценке эффективности деятельности ОМСУ, и частных показателей результативности деятельности ОМСУ» (в ред. приказа департамента экономики Тверской области от 25.02.010 г. № 10)¹⁰;

- уровень эффективности расходования бюджетных средств органа местного самоуправления в конкретной сфере деятельности в отчетном году определялся в соответствии с Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 г. № 1313-р¹¹.

Уровень эффективности расходования бюджетных средств органа местного самоуправления оценивался в большинстве случаев, исходя из динамики доли расходов по сферам деятельности.

Необходимо отметить, что на текущий момент не существует нормативно установленной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления сельских поселений.

Однако в рамках административной реформы в ближайшие годы работу органов власти поселений также планируется перевести на систему бюджетирования, ориентированного на результат.

Учитывая, что показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов напрямую вытекают из вопросов местного значения, указанных в ст. 15, 15.1, 16, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁰ Об утверждении перечня и удельных весов сфер деятельности ОМСУ, подлежащих оценке эффективности деятельности ОМСУ, и частных показателей результативности деятельности ОМСУ: приказ Департамента экономики Тверской области от 16.03.2009 г. № 12 (в ред. приказа департамента экономики Тверской области от 25.02.010 г. № 10). URL: <http://www.economy.tver.ru>.

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р // СЗРФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

Федерации»¹², можно предложить свою систему показателей эффективности деятельности для сельских поселений в соответствии со ст. 14, 14.1 указанного Закона.

Видится целесообразным сформировать показатели по следующим группам (сферам):

- строительство и жилищно-коммунальное хозяйство;
- дорожная деятельность и транспортные услуги;
- профилактика терроризма и экстремизма, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
- культура, физическая культура и спорт;
- сельское хозяйство и развитие малого и среднего предпринимательства;
- ритуальные услуги;
- улучшение инвестиционной привлекательности;
- организация муниципального управления.

В 2012 г. оценка эффективности муниципальных образований в Российской Федерации по единой методике будет проводиться в четвертый раз.

Поскольку именно методика оценки результатов по установленным показателям рассматривается в качестве основы для применения концепции управления по результатам в местном самоуправлении, ошибки данной методики прямо приводят к снижению эффективности деятельности местных властей по достижению главной цели – улучшение качества жизни населения.

Как указывалось ранее, оценка деятельности органов местного самоуправления Тверской области отражена в Сводном докладе Департамента экономики Тверской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тверской области за 2009 год.

В докладе произведен и расчет неэффективных расходов.

Уровень неэффективных расходов является отрицательным показателем эффективности деятельности муниципальных образований.

Показатели неэффективности расходов установлены постановлением губернатора Тверской области от 10.11.2009 г. № 37-пг «Об утверждении Перечня целевых значений показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов городских округов

¹² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (с изм. на 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

и муниципальных районов Тверской области» (в ред. Постановления губернатора Тверской области от 08.07.2010 N 17-пг)¹³.

Вместе с тем однозначное толкование эффективности бюджетных трат может привести к значительному ухудшению условий проживания сельских жителей, если органы местного самоуправления начнут любой ценой избавляться от таких неэффективных расходов, как содержание малокомплектных школ, учреждений здравоохранения, обслуживающих малонаселенные территории, оплата разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения по оплате коммунальных услуг и др.

Единый для всех муниципальных образований порядок расчета неэффективных расходов, закрепленный в методике, является наименее объективной частью всей системы оценки эффективности органов местного самоуправления и свою задачу по выявлению ресурсов для развития муниципалитета и повышения качества жизни граждан выполняет частично.

Главным достоинством системы оценки эффективности принято считать единый для всей России набор показателей, а также подходов к определению эффективности работы местной власти. Субъектам РФ разрешено устанавливать дополнительный набор показателей для оценки муниципальных властей лишь по вопросам озеленения территории, освещения улиц, а также сбора бытовых и промышленных отходов.

Вместе с тем единый набор показателей не позволяет учитывать территориальные особенности разных муниципальных образований. При этом никаких корректирующих коэффициентов на условия жизнедеятельности не делается, хотя территории, численность населения, плотность автомобильного сообщения муниципальных образований могут отличаться друг от друга на порядок. Поэтому на сегодняшний день большинство субъектов Российской Федерации дает разъяснения и уточнения по поводу полученных итогов работы своих муниципалитетов. Особенно это касается положения отдаленных муниципальных районов.

Следовательно, либо набор показателей должен уточняться на федеральном уровне с учетом местной специфики, либо полномочия по установке показателей должны быть переданы на уровень субъекта РФ в рамках единой концептуальной методики.

¹³ Об утверждении Перечня целевых значений показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов городских округов и муниципальных районов Тверской области : постановление губернатора Тверской области от 10 ноября 2009 г. № 37-пг (в ред. постановления губернатора Тверской области от 08.07.2010 г. N 17-пг) // URL: <http://www.economy.tver.ru>.

Одна из основных проблем оценки эффективности органов местного самоуправления – сбор данных как для принятия решений, так и для оценки результатов.

Фактическое отсутствие собственной муниципальной статистики, отсутствие единой методики соцопросов приводят к получению недостоверной информации, вытекающей, в свою очередь, в неэффективные решения.

В этой связи отметим, что необходима разработка единых методик сбора и обработки информации, используемой при постановке целей, принятии решений и оценке эффективности результатов органов местного самоуправления.

Все чаще и чаще приходится слышать заявления, что принимать решения о постановке целей деятельности органов местного самоуправления, давать оценку эффективности органов местного самоуправления должны граждане, проживающие на территории, управляемой муниципалитетом.

Однако в условиях несовершенства системы разграничения полномочий между органами государственной и муниципальной власти, между органами муниципальной власти районов и сельских поселений и поселков городского типа, наличия у муниципалитетов бюджетов, даже на 10 % не позволяющих выполнять функции, возложенные законодательством, закрытости и непонятности административной реформы в стране для большинства населения оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления будет дана населением исключительно как неудовлетворительная.

Проблема оценки эффективности организационной структуры управления до сих пор остается одной из самых сложных как в отечественной, так и в зарубежной практике, что связано прежде всего с отсутствием приемлемой методики оценки эффективности системы управления и четких критериев измерения и оценки эффективности самой организационной структуры¹⁴.

Поэтому на текущий момент установление профессиональных методик, позволяющих комплексно оценивать деятельность местного самоуправления, единственно объективный подход в применении концепции управления по результатам на муниципальном уровне.

¹⁴ Федорова Н.Н. Основы управления объектами микроэкономики: организационный аспект: учеб. пособие. Тверь, 2002. С. 122.

Список литературы

1. Васильев А.А. Муниципальное управление : курс лекций. 5-е изд., перераб. и доп. Н.Новгород, 2005. 552 с.
2. Иванов В.В., Коробова А. Н. Муниципальное управление: справочное пособие. М., 2006. 718 с.
3. Зобенко И.В. Муниципальная собственность и формы ее реализации: автореф. ди. ... канд. экон. наук. М., 2005.
4. Управление, ориентированное на результат: материалы семинара для местных партнеров (Москва, 26 – 27 июня 2006 г.). М., 2006.
5. Федорова Н.Н. Основы управления объектами микроэкономики: организационный аспект: учеб. пособие. – Тверь, 2002. 212 с.

MANAGEMENT BY RESULTS AS THE BASIS OF THE ESTIMATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

L.V. Kostin

Tver State University

In article problems of legal fastening of the mechanism of management by results in system of municipal management in the Russian Federation are considered. The analysis of an estimation of efficiency of activity of local governments in the Tver region is made, algorithms of application of management by results in rural settlements are offered.

Keywords: *management by results, the budgeting focused on result, an estimation of efficiency of activity, administrative reform.*

Об авторе:

КОСТИН Леонид Владимирович – аспирант кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета, глава администрации Михайловского сельского поселения Калининского района Тверской области, e-mail: Kostin_leonid@bk.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.