

**Вобленко С.В.**

Член Европейского клуба экспертов местного самоуправления

# **Формирование эффективного местного самоуправления как задача развития (модернизации) России**

(вклад г. Киров в стратегию развития России;  
по мотивам «идеологии», заложенной в Паспорте МЦП  
«Развитие муниципального управления в МО «г.Киров»  
на 2008-2010 гг.»)

Выступление на семинаре №1

г.Киров, 3 июня 2008 г.

## Темы для обсуждения

1. Постановка проблемы
2. Решение проблемы («идеология» подхода)
3. Стратегия формирования эффективного местного самоуправления (как основа повышения конкурентоспособности местного сообщества): структура, содержание (укрупненно)
4. Последовательность действий как основа успеха
5. Рабочие органы

**1. Постановка проблемы**  
(о чём мы *говорим* населению  
и чем *занимаемся* на самом деле)

## 1. Постановка проблемы

Население окружено:

- «реформами» (реформа административная, реформа бюджетного сектора, реформа политической системы, реформа бюджетного процесса...)
- «совершенствованием» и «развитием» (развитие России до 2020 г., развитие управления)

Но эти меры носят административный характер. Население не принимает активного и массового участия в их реализации.

**ПОЧЕМУ?**

## 1. Постановка проблемы

### **Политический аспект:**

«административная реформа», «бюджетная реформа»,  
«развитие муниципального управления» - всё нужно!

*Такие названия (на местном уровне) политически не выгодны: сама формулировка заголовка программы ориентирована на восприятие гос. власти, а не на понимание и поддержку населением.*

**нет ориентации на интерес населения**

## 1. Постановка проблемы

### Управленческий аспект:

«реформа», «развитие», «совершенствование» не могут быть целями, поскольку не дают ответа на вопросы «КУДА? ДЛЯ КОГО? ЗАЧЕМ?»

Это = инструменты

*В название программы надо выносить именно конечные цели, «интересные» и понятные людям.*

## 1. Постановка проблемы

**Чем мы занимаемся на самом деле,  
когда говорим об «административной  
реформе», «совершенствовании управления»?**

Какое содержание скрыто за типовыми названиями «реформа», «развитие», «совершенствование»?

Как обеспечить поддержку населения и включить его в процесс (хотя бы на уровне понимания движущих мотивов власти)?

Как сделать, чтобы и государственная власть увидела в муниципалитете равноправного партнера?

## 1. Постановка проблемы

К этому добавляется ряд профессиональных вопросов:

- реформа бюджетного процесса (**уже** активно проводится; есть Кодификатор функций; определена система органов МСУ),
- стандарты услуг (только **начинают** разрабатываться)
- внедрение БОР (**заканчивается**, поправки в БК РФ)
- **на очереди** реструктуризация бюджетного сектора

*Имеет ли значение последовательность действий?*

*Как это связано со стратегией развития МО?*

*Что это дает жителям в долгосрочном плане?*



**2. Решение проблемы:  
«идеология» подхода  
(как обеспечить лидерство МО  
в процессах модернизации РФ, региона)**

## 2. Решение проблемы

- **Конечная цель:** повышение качества жизни и благосостояния жителей (принята стратегия СЭР г. Кирова).
  
- **Одно из стратегических направлений (подцелей) стратегии СЭР г. Киров = формирование эффективного самоуправления** (как логическое завершение процессов модернизации власти в России на местном уровне; как «привязка» поставленной в стратегии развития России задачи эффективности власти под местные условия)

## 2. Решение проблемы

### **«Управленческий инструмент» достижения подцели (направления) (Ст.17 ФЗ 131-ФЗ)**

комплексная МЦП *«Стратегия формирования эффективного местного самоуправления (как основа повышения конкурентоспособности местного сообщества)» /рабочее название/*

## 2. Решение проблемы

- **Реализация МЦП** предполагает ряд взаимосвязанных этапов («пакет» шагов).

*Важно*

- 1) определить «внутреннюю» структуру МЦП*
- 2) соблюдать последовательность действий (этапов, шагов): не закончив один этап, нельзя приступать к другому, поскольку результаты одного этапа используются в другом как исходная основа. Некоторые этапы можно запускать параллельно.*

**3. Стратегия формирования  
эффективного местного самоуправления  
(как основа повышения конкурентоспособности  
местного сообщества):  
структура, содержание (укрупненно)**

Формирование эффективного местного самоуправления:  
состав задачи (стратегической подцели стратегии СЭР)

1. Формирование системы (публичных) муниципальных услуг, обязательств и функций, соответствующих текущим потребностям жителей

3. Формирование эффективного муниципального сектора экономики, ориентированного на потребности жителей

4. От «бюджета затрат» к «бюджету услуг»

2. Формирование ответственной и результативной местной власти

5. Формирование местного сообщества как субъекта самоуправления

### 3. Стратегия формирования эффект. МСУ

*Как этот подход «политически грамотно»  
объяснить субъекту РФ и федеральной власти?*

такой подход = **отработка комплексной модели  
(эксперимент?) «сервисного государства»**  
*(главное назначение и оправдание существования  
любой власти – обслуживать интересы населения)*

Поэтому всё и начинается с системы публичных  
муниципальных услуг.

**1. Формирование системы (публичных) муниципальных услуг, обязательств и функций, соответствующих текущим потребностям жителей.**

**Цель:** сделать население *прямым* «заказчиком» услуг (население определяет, какие услуги нужны, а власть – эффективно предоставляет услуги).

***Конечный результат:***

- система муниципальных услуг, обязательств функций, имеющих стандарты (качества и количества) и показатели результативности
- процедура участия населения: в ежегодном определении приоритетности услуг, в оценке качества предоставляемых услуг



## **2. Формирование профессиональной, ответственной и результативной местной власти** (программа развития муниципальной службы?)

**Цель:** увязать систему органов самоуправления с системой муниципальных услуг (система ОМСУ отражает систему услуг; принцип «один орган /центр ответственности/ – одна услуга»)

(орган самоуправления существует лишь поскольку он предоставляет услуги населению, осуществляет функции - *иного основания для создания и оценки результативности деятельности органа просто нет*)

3. Стратегия формирования эффект. МСУ

**2. Формирование ответственной и результативной местной власти (продолжение).**

**Конечный результат:**

- распределение сфер ответственности по предоставлению услуг заданного качества и количества за конкретными ОМСУ (формирование системы «центров ответственности» за предоставление услуг)
- переход к индикативному управлению в сфере осуществления функций органов власти:
  - = кодификатор функций управления
  - = стандартизация функций (админ. регламенты),
  - = «муниципальное задание на управление»

3. Стратегия формирования эффект. МСУ

**2. Формирование ответственной и результативной местной власти  
(продолжение)**

**Конечный результат (окончание):**

- механизм участия населения в оценке результативности деятельности органов самоуправления,
- система «муниципальных результативных контрактов» с муниципальными служащими.

### 3. Стратегия формирования эффект. МСУ

Это официально называют «административной реформой».

Но здесь «реформа» показана с содержательной стороны: даётся чёткий ответ на вопрос В КАКОМ НАПРАВЛЕНИИ? С КАКОЙ ЦЕЛЬЮ? ДЛЯ КОГО?

*Под такую «идеологию» всегда можно найти сторонников среди населения.*

### **3. Формирование эффективного муниципального сектора экономики, ориентированного на потребности жителей**

#### **Цели:**

- система МУП и МУ должна обеспечивать предоставление муниципальных услуг установленного качества и в соответствии с потребностями населения,
- *развитие многообразия способов предоставления услуг на территории МО (пошаговое развитие конкуренции в сфере предоставления муниципальных услуг).*

### 3. Стратегия формирования эффект. МСУ

#### ***Конечный результат:***

- *переход к «индикативному управлению» (управление по индикаторам конечных результатов), в т.ч.*
  - = стандарты муниципальных учреждений,
  - = система критериев эффективности деят-ти МУП/МУ, отражающая соблюдение стандарта услуг,
  - = «муниципальное задание» (как основа планирования и оценки результатов деятельности МУП/МУ)
  
- *механизм участия населения в оценке результативности деятельности предприятий и учреждений*

### 3. Стратегия формирования эффект. МСУ

#### **Конечный результат (окончание):**

- *стимулирование многообразия способов предоставления муниц. услуг* (критерии и процедуры реструктуризации бюджетного сектора),
- = механизм формирования системы платных услуг,
- = механизм формирования услуг, передаваемых НГО,
- = механизм и критерии эффективности для оценки целесообразности сохранения (реорганизации) МУП,
- = механизм и критерии эффективности для оценки возможности перевода БУ в АУ,
- = «муниципальный контракт» на оказание муниципальной услуги

Это «официально» называют «реструктуризацией бюджетного сектора».

#### **4. От «бюджета затрат» к «бюджету услуг»**

**Цель:** используя механизм БОР, перейти к формированию бюджета, отражающего систему услуг населению (БОР = «бюджетирование, ориентированное на услуги», «бюджетирование услуг». «бюджет услуг»).

МинФин хорошо отработана типовая «программа реформы муниципальных финансов + методические рекомендации.



## **5. Формирование местного сообщества как субъекта самоуправления**

**Цель:** формирование и развитие потенциала местного сообщества

- человеческий потенциал (опыт, знания, качество рабочей силы)
- потенциал «соседства» = ТОС, НГО...
- потенциал сотрудничества («совместное управление» как преодоление отрыва власти от населения)

# Система форм «общественного участия» («совместного управления»)

## Информирование (как основа активного и сознательного участия населения в МСУ)

- отчеты депутатов, ПО МО, МА, ГА, руководит. ОМСУ
- публикации в СМИ: о бюджете, плане СЭР,
- популярные брошюры (что должен знать...)
- информ. листки
- публичные презентации
- Интернет-страницы
- «горячие» телефонные линии
- «дни открытых дверей» в ОМСУ, МУП и БУ
- информ. стенды

если есть 2 альтернативных решения одной проблемы

## Консультации. Учет мнений

- 1) публичные дискуссии в СМИ, на ТВ
- 2) общественные приемные

- направление проектов МПА в НКО для общественной экспертизы
- общественные слушания
- открытые (совместные) семинары
- общественные консультативные советы, экспертные группы при Комитетах (ПО МО)
- «круглый стол», научно-практическая конференция

если важно обеспечить скоординированное участие ОМСУ и населения

## Совместное принятие решений

- 1) работа временных рабочих (экспертных) групп
- 2) общественная экспертиза проектов МПА

если решение проблемы требует участия всех жителей

## Партнерство и делегирование полномочий

- стимулирование добровольческой (волонтерской) деятельности
- стимулирование благотворительной деятельности
- муниципальный (социальный) заказ
- ярмарки социальных проектов

если надо мобилизовать ресурсы в целях инновационного развития

## Поддержка инициатив

- муниципальные гранты для НКО
- создание Агентства муниципального развития
- работа с целевыми группами
- содействие НКО в продвижении их разработок
- маркетинговые консультации НКО

выборы, местный референдум, консультативный опрос

3. Стратегия формирования эффект. МСУ

## **Конечные результаты (укрупненно)**

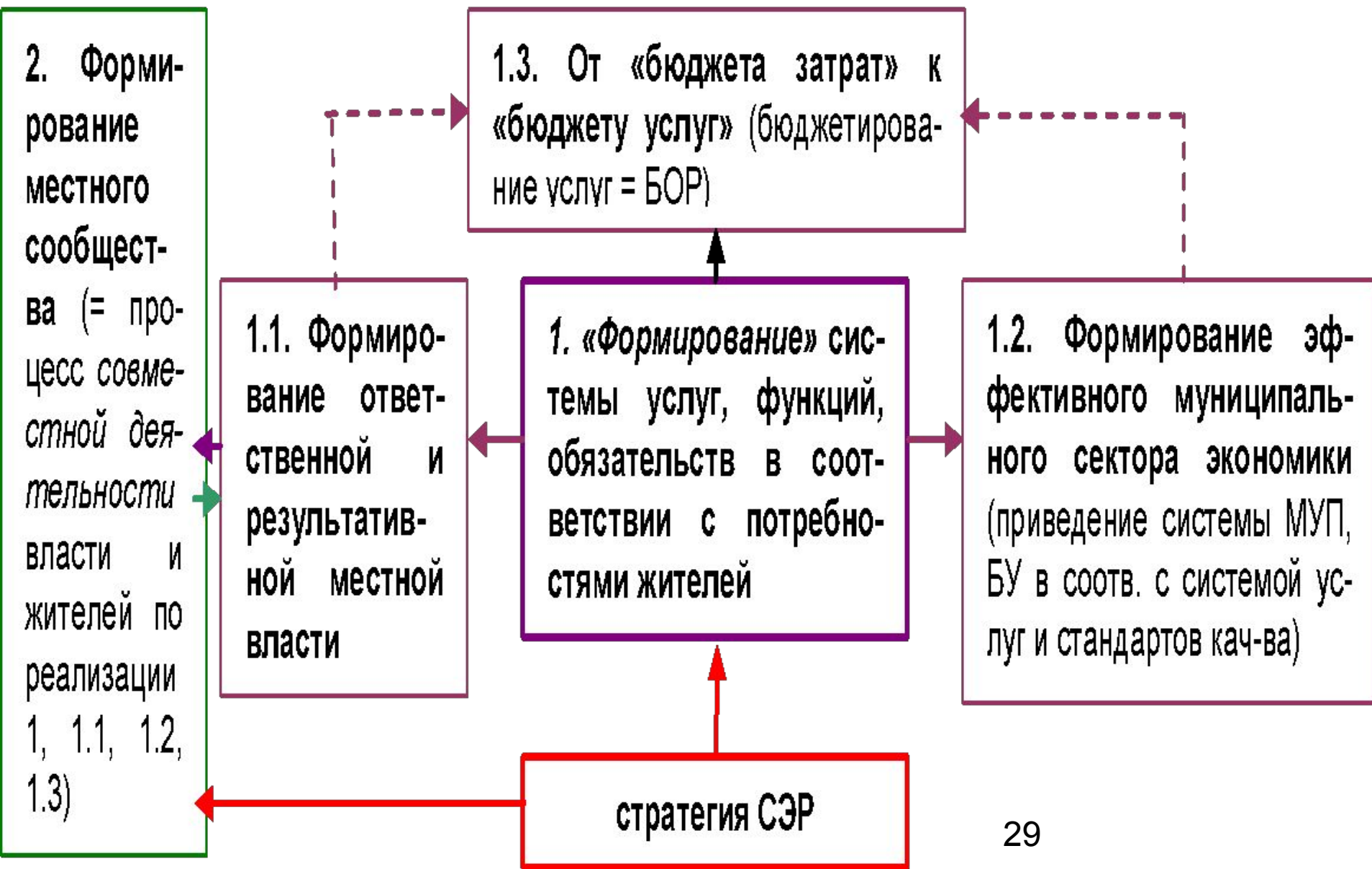
- развитие «человеческого капитала»
- повышение *конкурентоспособности* МО в целом

концепция конкурентоспособности Евросоюза

- 1) «человеческий капитал»
- 2) потенциал инноваций
- 3) (информационные) технологии

## **4. Последовательность действий как основа успеха**

# Последовательность этапов формирования эффективного самоуправления



## ***С чего начать?***

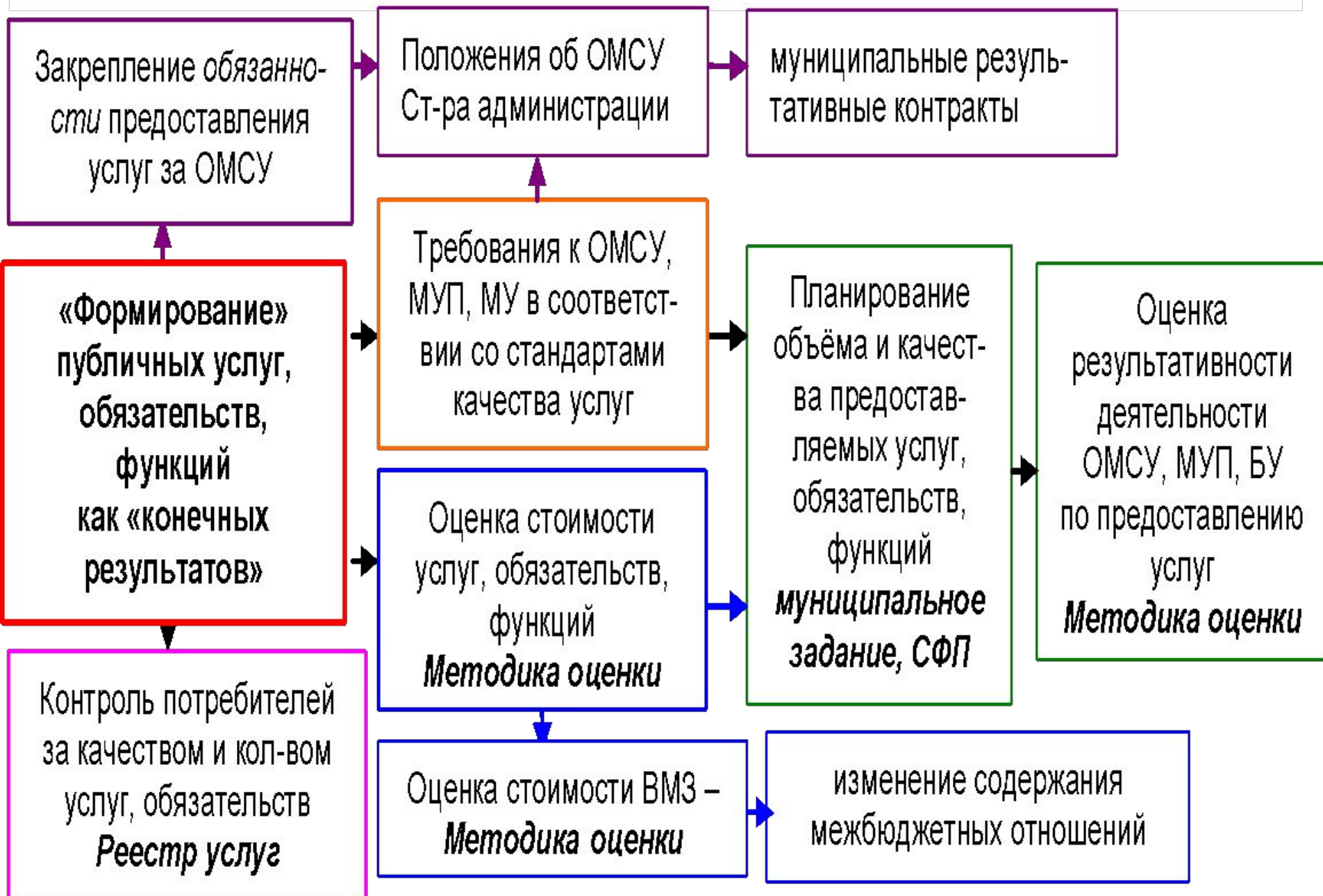
*Сначала:* с «формирования» публичных муниципальных услуг, обязательств, функций как конечных результатов деятельности.

*Затем:* формирование эффективной власти (см. выше, раздел 3, направления 1 и 2).

**И во всех процессах - привлекать население!**

**ПОЧЕМУ начинать с услуг?**

# Ключевая роль «формирования» услуг (функций) как объектов управления

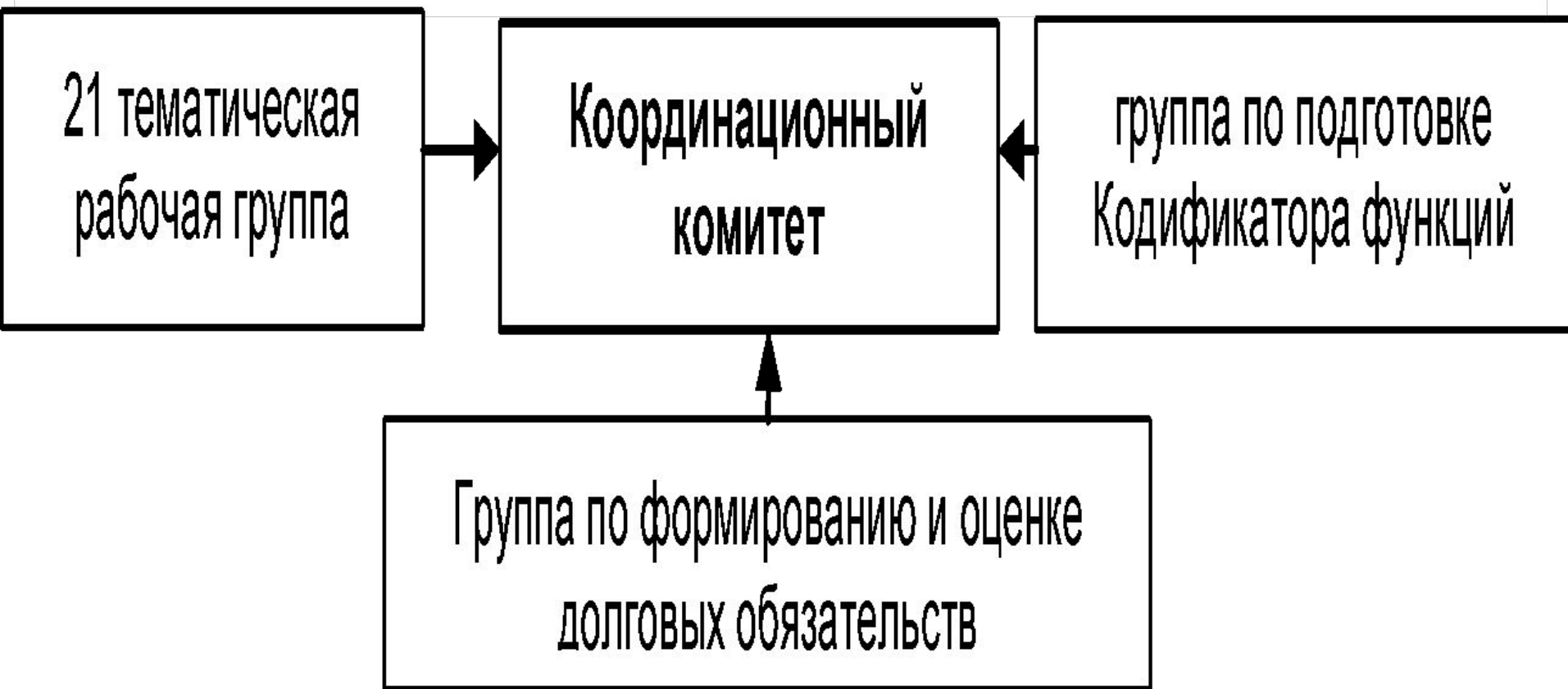


## **5. Рабочие органы**



# Структура рабочих органов (направления 1 и 2 из Разд. 3 Презентации)

*/см. приложение 1.1/*



Спасибо!

[svoblenko@mail.ru](mailto:svoblenko@mail.ru)