

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

**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).*

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)

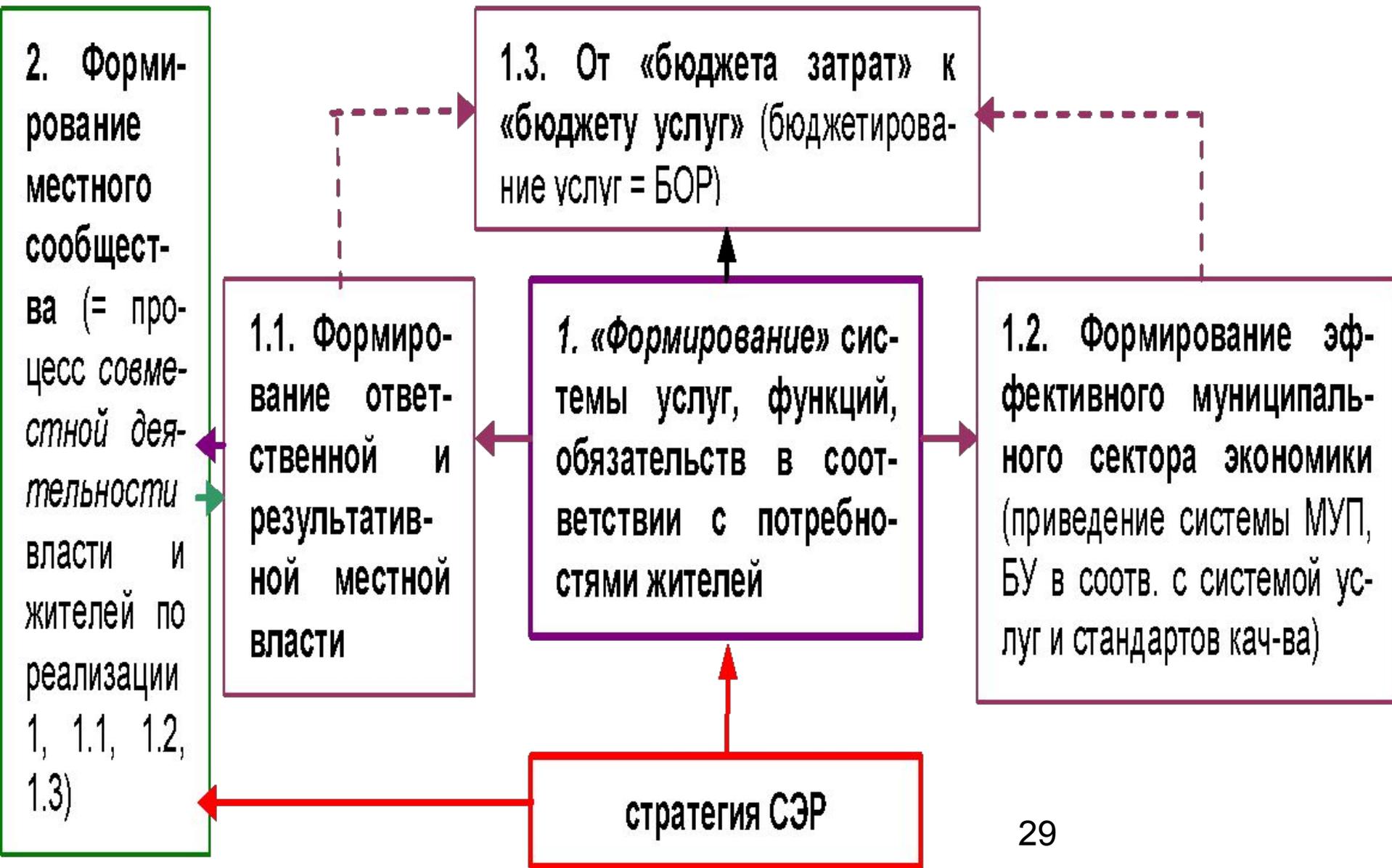
- развитие «человеческого капитала»
- повышение *конкурентоспособности* МО в целом

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?

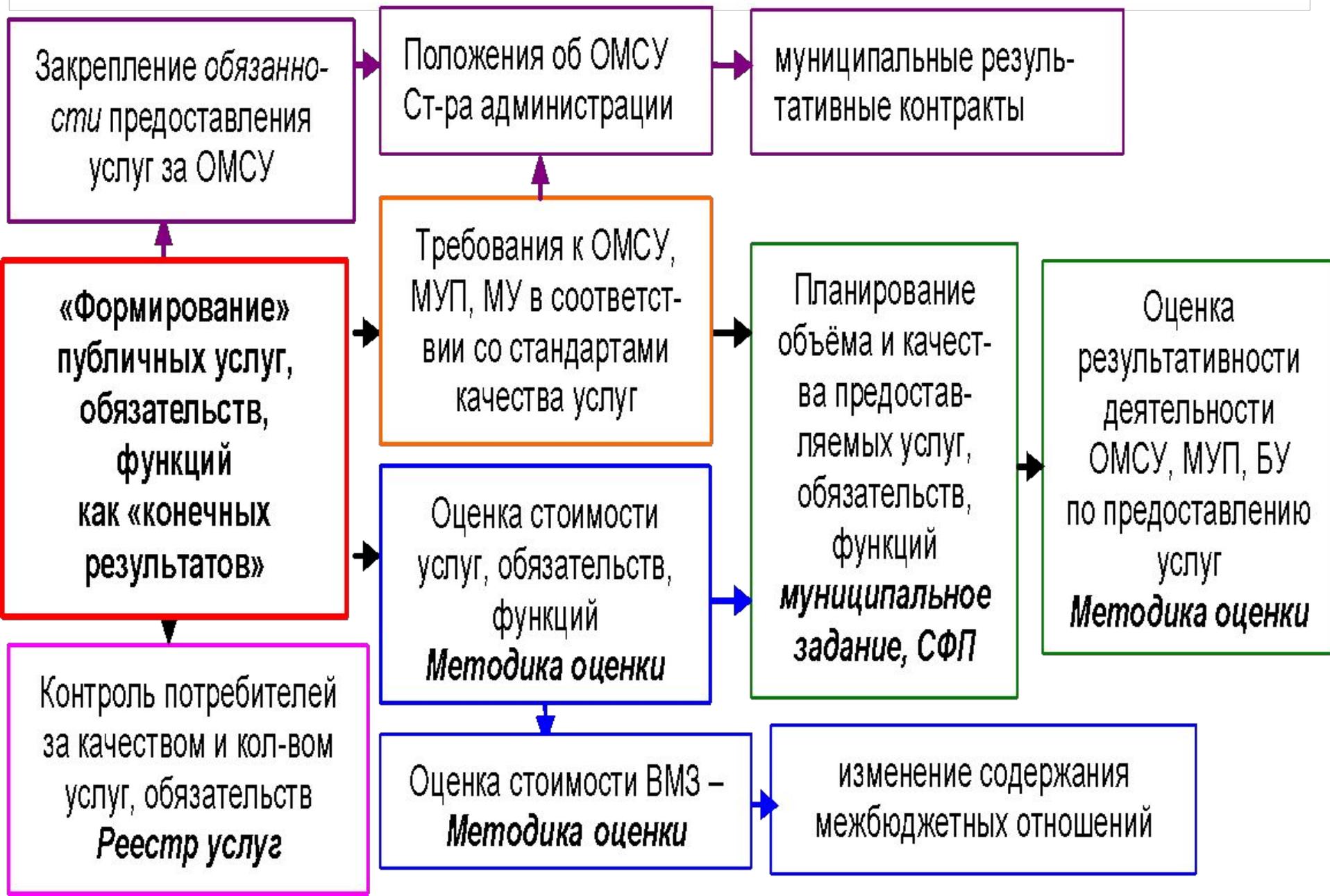
Сначала: с «формирования» публичных муниципальных услуг, обязательств, функций как конечных результатов деятельности.

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

И во всех процессах - привлекать население!

ПОЧЕМУ начинать с услуг?

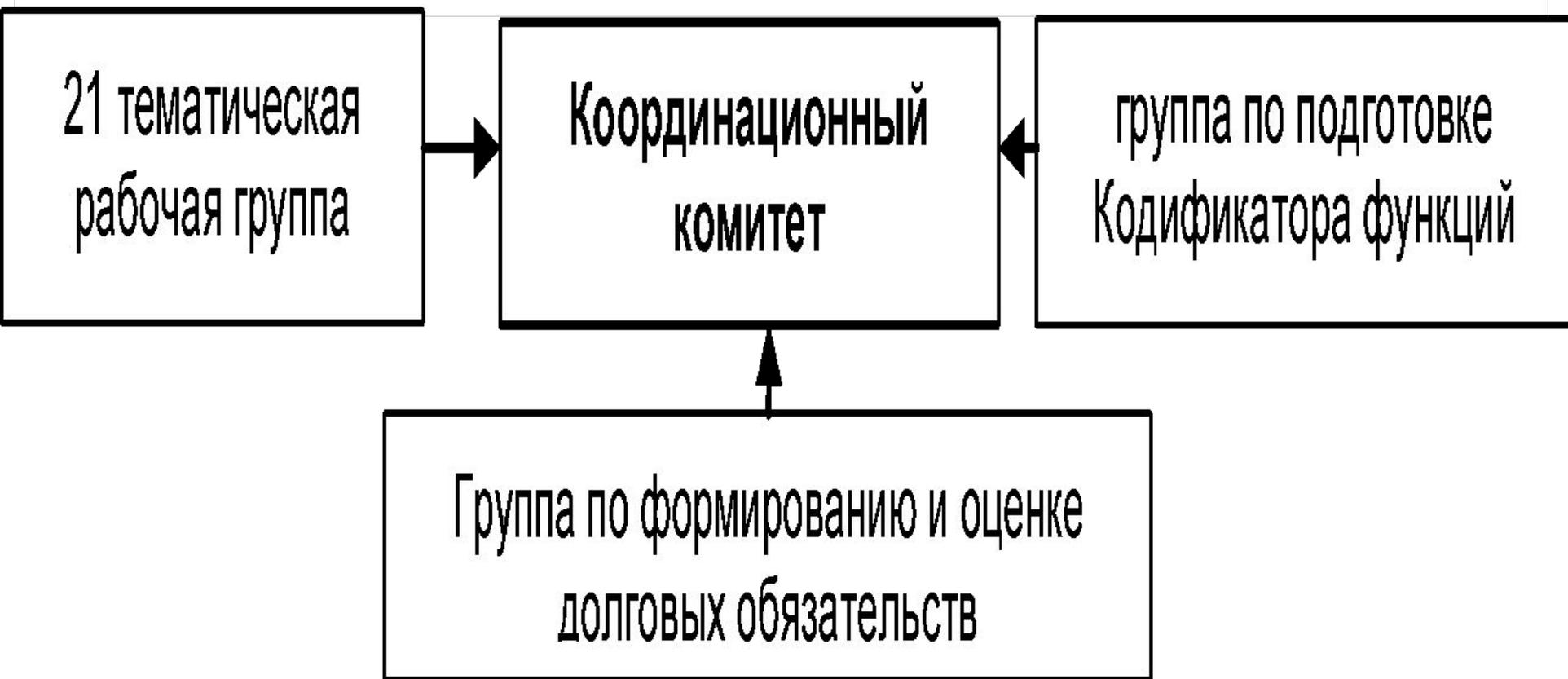
Ключевая роль «формирования» услуг (функций) как объектов управления



5. Рабочие органы

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

/см. приложение 1.1/



Спасибо!

svoblenko@mail.ru