

Программно-целевой принцип как основа модели муниципального управления

В.А. Андреев,

доцент кафедры государственного и муниципального управления и права института права, Владивостокский государственный университет экономики и сервиса (690014, Россия, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41; e-mail: andreev_va@inbox.ru)

Аннотация. В статье обосновывается программно-целевой подход управления муниципальным образованием за счет применения инновационных инструментов стратегического, программного и проектного планирования. Обосновывается необходимость измерения эффективности управленческих действий муниципальных менеджеров путем организации мониторинга со стороны общественных организаций и граждан. Определены ключевые принципы современной модели управления территориальным образованием. Рассматриваются основные компетенции сити-менеджеров как основополагающей базы для внедрения профессионального стандарта «управление муниципальным хозяйством».

Abstract. Author considers the optimization process of the municipal governance system by innovative instruments of strategic, program and project planning. It is proved a necessity of measuring the municipal management effectiveness by conducting constant monitoring on the part of public organizations and citizens. It is defined the key principles of modern management over a territorial administrative unit. The article represents the main competences of a city manager as a fundamental basis for the professional standard "municipal management". The target-oriented approaches of strategic management of a municipality are disclosed.

Ключевые слова: муниципальный менеджмент, оптимальная модель управления, ключевые компетенции, мониторинг эффективности управления, программно-целевой принцип управления.

Keywords: municipal management, optimize model of management, key competences, management efficiency survey, program aimed principle of management.

Система муниципального управления рассматривается как комплекс управленческих действий направленных на решение задач эффективного использования муниципального имущества, планирования работы муниципальных организаций и служб на основе программного принципа, а также решение иных вопросов территориального самоуправления в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131. В Российской Федерации институт муниципальных менеджеров вводился для разделения политической и хозяйственной функций в органах местного самоуправления, при этом предполагалось создать противовес регионального политического пространства муниципальному политическому пространству [10, с. 173].

Считалось, что введение института сити-менеджеров должно уменьшить влияние глав территорий на политические и социально-экономические процессы в муниципальных образованиях. Данная модель позволила разделить экономические и политические функции управления, однако, решение политических вопросов отодвинуло на второй план задачи социально-экономического развития территорий [3, с. 84]. Дефицит бюджетов, низкая деловая и инвестиционная активность стали сдерживать развитие хозяйственной и экономической базы местного самоуправления. Отсутствие четкого разграничения предметов ведения и неопределённость критериев оценки работы муниципальных менеджеров привело к снижению эффективности управления. Таким образом, сложность и масштабность задач развития территорий на современном этапе требует формирования инновационной концепции управления, основанной на принципах стратегического и программного планирования с использованием лучших российских и зарубежных практик в сфере реализации

социально-экономической, имущественной, градостроительной и инфраструктурной политики.

Любая оптимальная модель управления должна основываться на профессиональной компетенции менеджеров, результативности их управленческих действий, измеряемых показателями экономической и социальной эффективности [2, с. 229]. Следует выделить 7-мь принципов современной модели управления территориальным образованием:

1) переход от традиционной бюрократической модели управления к программно-целевому принципу, основанному на разработке и эффективной реализации проектов, программ и стратегий развития,

2) формирование контуров управления социальным и экономическим развитием территорий на основе принципов стратегического планирования, проектного и инвестиционного менеджмента,

3) формирование конкурентной кадровой политики местного самоуправления, в основе которой конкурсный отбор кандидатов на должность сити-менеджера, система ротации кадров и регулярная оценка эффективности менеджеров,

4) формирование базы компетенций сити-менеджеров основанной на использовании лучших российских и зарубежных практик территориального управления,

5) непрерывное развитие компетенций сити-менеджеров на основе единой программы высшего профессионального образования федерального стандарта и программ профессиональной переподготовки,

6) внедрение системы мониторинга качества и эффективности муниципального менеджмента на основе единого профессионального стандарта в сфере управления муниципальным хозяйством,

7) внедрение инновационных подходов управления территориями с использованием инфокоммуникационных технологий предусматривающих непосредственный контроль управленческих действий сити-менеджеров и оценку их эффективности уполномоченными контрольными органами и гражданами.

Набор компетенций муниципальных менеджеров, основанных на использовании лучших российских и зарубежных практик территориального управления, следует рассматривать в качестве основы для разработки и внедрения единого стандарта профессиональной деятельности «управление муниципальным хозяйством». Требования к наличию базовых ключевых компетенций должны включаться в типовой служебный контракт сити-менеджера. В соответствии со ст. 37 Федерального закона № 131 условия служебного контракта менеджера определяются представительным органом территориального образования. Контрактом определяются должностные обязанности и условия трудового соглашения, причем условия, требования и положения служебных контрактов могут учитывать специфику, уровень и темпы социально-экономического развития территорий. Ключевые профессиональные компетенции сити-менеджера в рамках контракта должны включать:

- умение организовать операционное планирование, в том числе анализировать, планировать, управлять и координировать деятельность служб и организаций местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

- умение организовать взаимодействие с органами исполнительной власти, коммерческими и иными организациями на основе принципов партнерства для решения вопросов местного значения и исполнения делегированных полномочий;

- способность к стратегическому планированию, в том числе прогнозированию экономических, социальных и политических процессов на подведомственной территории, умение оценивать последствия реализации проектов и программ развития территорий;

- способность к управлению административными процессами, высокая осведомленность в вопросах права Российской Федерации, а также надлежащая практика правоприменения в управленческой деятельности;

- способность к эффективным коммуникациям, обеспечивающим бесконфликтное руководство и надлежащий уровень доверия граждан к местной власти;

- способность к применению в управленческой практике инструментов проектного, инвестиционного, финансового менеджмента;

- эффективный опыт управления проектами и программами развития территорий, и/или развития предприятий и организаций муниципальной сферы.

Помимо вышеизложенного, кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, принятый 23 декабря 2010 г., определяет, что важнейшими профессиональными качествами сити-менеджера должно быть соблюдение требований профессиональной этики и правил поведения муниципальных служащих для

противодействия коррупции в деятельности органов местного самоуправления. Наряду со стандартами управленческой деятельности в практику управления необходимо внедрить антикоррупционные стандарты, которые следует рассматривать в качестве элемента системы мониторинга эффективности муниципального менеджмента. Принимаемые муниципальными образованиями правовые акты в обязательном порядке должны подвергаться антикоррупционной экспертизе, в том числе с использованием механизма контроля со стороны общественных организаций и граждан [9, с. 32].

Важной составляющей инновационной модели управления следует рассматривать систему мониторинга эффективности управленческих действий и оценку их влияния на темпы и уровень социально-экономического развития территорий. Статьей 37 Федерального Закона № 131, определено, что глава местной администрации, обеспечивающий реализацию полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчетен представительному органу местного самоуправления. Данное должностное лицо обязано представлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации. Помимо отчета, предусмотренного законом, представляется целесообразным внедрение системы мониторинга для оперативной оценки эффективности управления на основе показателей статистической отчетности и опросов граждан. Оперативный мониторинг необходим для принятия мер упреждающего управленческого воздействия в случае отклонения фактических параметров социально-экономического развития муниципалитета от установленных целевых показателей.

Следует выделить 4-е принципиальных задачи мониторинга эффективности управления территориальным образованием:

- 1) оценка управленческой деятельности администрации территории, организаций и служб муниципального сектора на основе данных статистических наблюдений или показателей эффективности, установленных служебными контрактами и/или административными регламентами,

- 2) мониторинг эффективности хозяйственной, экономической деятельности и социальной политики на основе оценки промежуточных и итоговых результатов реализации муниципальных программ и проектов,

- 3) оценка качества, комфортности и безопасности проживания в муниципальном образовании на основе устных и письменных репрезентативных опросов граждан,

- 4) сравнительная оценка социального, экономического, демографического, культурного, образовательного уровня развития территории в сопоставлении с другими муниципальными образованиями, входящими в состав данного субъекта РФ.

Перечень показателей оценки эффективности может варьироваться в зависимости от хозяйственной специализации, уровня и темпов социально-экономического развития территориального образования. Мониторинг эффективности местного самоуправления может включать и перечень показателей для оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов

РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199. К таким показателям могут относиться: ожидаемая продолжительность жизни, реальные денежные доходы населения, уровень безработицы, объем налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета, и другие показатели.

Перечень показателей для мониторинга эффективности управления может быть расширен для отражения специфики хозяйственной и экономической деятельности территории. В условиях конкуренции муниципальных образований за финансовые ресурсы, представляется целесообразной сравнительная оценка по показателям привлечения инвестиций, в том числе иностранных, бюджетной обеспеченности, собираемости налоговых и неналоговых доходов, предпринимательской активности. Важным критерием эффективности может рассматриваться присвоение регулярного независимого рейтинга муниципального менеджмента на основе оценки социальных, экономических, политических процессов на территории, а также результатов и последствий управленческих действий и их экономической эффективности.

Мониторинг эффективности управления территориальным образованием может проводиться с использованием Методических рекомендаций Минэкономразвития РФ от 29 Апреля 2011 г. N 8863-ОФ/Д09, которыми определены требования к организации мониторинга качества предоставления муниципальных услуг. Конечной целью мониторинга может рассматриваться выявление и оценка нормативно установленных и фактических значений параметров, характеризующих качество и доступность предоставления услуг муниципальными службами и организациями.

Мониторинг эффективности должен осуществляться не только представительными и/или контрольными органами местного самоуправления, но и гражданами на основе участия в контрольных закупках, опросах и голосовании. В случае неудовлетворительной работы муниципального менеджера служебным контрактом должно быть предусмотрено применение результатов указанной оценки в качестве основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения руководителем своих должностных обязанностей.

Инновационная модель управления территориальным образованием должна учитывать принципы стратегического и программно-целевого планирования. Федеральным законом № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" определены полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, такие как прогнозирование, программное и стратегическое планирование социально-экономического развития территории. В основе концепции управленческой модели стратегического целеполагания следует выделить 3-и основных принципа:

- 1) программно-целевой характер формирования организационного и функционального контуров управления территорией,
- 2) принцип согласованного прогнозирования направлений социально-экономического развития территории с учетом приоритетов и целей социально-экономического развития РФ и субъекта РФ,

3) принцип координации разработки и реализации муниципальных программ в увязке с государственными программами РФ и субъекта РФ, публичное рассмотрение параметров программ и их общественная экспертиза.

Нормативно-правовое регулирование в сфере муниципального стратегического планирования должно быть направлено на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и предотвращение стратегических рисков. В основу методологии стратегического управления следует заложить нормы единой государственной политики в целях применения императивных норм права в сфере стратегического управления [1, с. 13-17].

Программно-целевой принцип управления предполагает организацию мониторинга исполнения документов стратегического планирования и оценку достоверности и эффективности показателей социально-экономического развития территории. Как неотъемлемый элемент эффективного управления следует рассматривать организацию надлежущего муниципального финансового аудита для повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе в рамках финансирования целевых программ. Оптимизируя систему управления, руководители органов местной власти столкнутся с необходимостью изменений в организационно-управленческой структуре муниципалитетов. Система управления должна учитывать интересы всех сторон - населения, общественных организаций, предприятий, органов местного самоуправления. Таким образом, можно предполагать возможность применения инструментов корпоративного управления характерных, например, для открытых акционерных обществ [4, с. 19]. Основу модели управления должны сформировать проектные или матричные организационно-функциональные структуры, а в системе органов самоуправления следует назначать руководителей-кураторов направлений, ответственных за разработку прогнозов социально-экономического развития, программ и стратегий.

Совершенствование системы управления обуславливает необходимость проведения конкурсного отбора кандидатов и внедрения в управленческую практику ключевых показателей эффективности работы. Целевой ориентир кадровой политики - формирование бесконфликтной и компетентной управленческой среды, способствующей эффективному решению вопросов социально-экономического развития территорий. Следует выделить 4-е элемента в основе кадровой политики:

- 1) конкурсный отбор кандидатов для назначения на должность главы местной администрации, а также должности руководителей служб и подразделений. Формирование кадрового резерва специалистов для замещения должности сити-менеджера и его заместителей,
- 2) регулярная ротация руководителей, развитие уровня базовых компетенций способствующая профессиональному росту управленцев и специалистов,
- 3) непрерывный характер совершенствования профессиональных знаний за счет профессиональной переподготовки управленцев и специалистов и их участия в программах стажировок,

4) регулярное измерение эффективности управления на основе ключевых показателей эффективности, мотивация управленцев и сотрудников по результатам деятельности.

Как правило, к кандидатам на должность сити-менеджера могут предъявляться возрастные требования, а также требования к наличию профессионального образования, стажа работы на руководящих должностях муниципальной или государственной службы. Однако конкурсным комиссиям следует оценивать и деловую репутацию кандидата, его культурный, образовательный уровень, коммуникативные навыки и важнейшие психологические характеристики - бесконфликтность и устойчивость к стрессу. Условиями служебного контракта следует предусматривать применение ключевых показателей для оценки персональной профессиональной эффективности сити-менеджера.

Образовательные программы подготовки сити-менеджеров должны быть направлены на формирование профессиональной группы целеориентированных управленцев, обладающих исчерпывающим уровнем компетенции и набором инструментов эффективного руководства. Система обучения и совершенствования профессиональных знаний должна включать образовательную программу на базе основной программы подготовки бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление», участие в программах стажировок и профессиональную переподготовку не реже одного раза в 5 лет. Представляется важным разработка и внедрение единого федерального образовательного стандарта для обеспечения единообразия и эффективности образовательного процесса. Учебные планы могут включать изучение базовых и вариативных дисциплин, а также изучение профильных дисциплин. Профильные дисциплины программы могут включать основы жилищного, градостроительного, экологического законодательства, управление проектами в сфере муниципального хозяйства, экономику организаций и предприятий муниципальной сферы, организацию бюджетного учета и отчетности муниципальных образований и другие дисциплины. Полученные в рамках программы профессиональной подготовки знания должны помочь слушателям внедрять новые операционные стандарты и инструменты управления, тем самым развивая хозяйственную, экономическую и социальную базу местного самоуправления.

Сложность и масштабность задач социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации требуют внесения изменений в традиционные управленческие модели. Эффективные модели муниципального управления должны учитывать специфику ведения хозяйственной, экономической деятельности и уровень развития территории, и базироваться на принципах стратегического и программного планирования. В основе концепции управленческой модели следует закладывать принцип стратегического целеполагания учитывающий программно-целевой характер формирования организационного и функционального контуров управления территорией. Управленческие подходы должны учитывать приоритеты и цели социально-экономического развития государства и субъекта Российской

Федерации. Прогнозирование направлений социально-экономического развития и координацию разработки и реализации муниципальных программ необходимо осуществлять в едином комплексе с государственными программами.

Библиографический список:

1. Афиногенов, Д. А. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты / Д. А. Афиногенов, В.В. Воронин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – №2. – С. 13-17.
2. Ибрагимов, Р.М. Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности муниципального управления / Р.М. Ибрагимов // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 34. – С. 62-71.
3. Камоликова, В.Р. Модель «сити-менеджера»: успешность модели в социально-экономической динамике (на примере городов Алтайского края) / В.Р. Камоликова // Бизнес. Общество. Власть. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – 2014. – № 20. – С. 83-94.
4. Кирбитова, С.В. Муниципалитет - открытое акционерное общество: соотношение понятий и признаков / Кирбитова // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2013. – № 4(37). – С. 17-22.
5. О методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг : [письмо Минэкономразвития России № 8863-ОФ/Д09 от 29 апреля 2011] КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_docLAW_115551/. Дата обращения: 30.01.2015.
6. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : [Указ Президента РФ № 1199 от 21 августа 2012]. – Информационно-правовой портал Гарант. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.base.garant.ru/70217_848/. Дата обращения: 30.01.2015.
7. Сити-менеджмент // Вестник негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы / [Е.В. Арсенова, А.О. Судибье, А.Т. Шарудинова] – 2014. – №3 (40). – С. 74-77.
8. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: [по состоянию на 3 февраля 2012 г.: принят ГД 16 сентября 2003]. – КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>. Дата обращения: 30.01.2015.
9. Шаломенцева, Е. Г. Правовые механизмы и система мер по противодействию коррупции в органах местного самоуправления / Е.Г. Шаломенцева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – №12. – С. 32-36.
10. Шустов, В.Г. Роль политического института сити-менеджера в муниципальной реформе / В.Г. Шустов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. – № 4. – С. 173-178.