

К ВОПРОСУ ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: ПОЛЕЗНЫЙ МИРОВОЙ ОПЫТ ДЛЯ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ¹

Аннотация: автор анализирует применимость практики планирования основных направлений работы муниципальных органов Канады (муниципалитет города Калгари) для российских городов в современных социально-экономических условиях.

Ключевые слова: мировые практики, методики анализа эффективности, ответственность на основе конкретных результатов, Марк Фридман, социальная система, результативность, городская стратегия, прогноз развития, систематическое изучение действительности.

Summary: The author analyzes applicability of planning practice of the main areas of work of Canadian municipal authorities (municipality of the city of Calgary) for the Russian cities in modern social and economic conditions.

Keywords: world practices, techniques of the analysis of efficiency, Results-Based Accountability, Mark Friedman, social system, productivity, city strategy, the forecast of development, systematic studying of reality.

Переживаемый российским обществом кризис экономико-социального развития с неизбежностью ставит вопрос об адаптации субъектов деятельности к постоянно ужесточающимся экономическим условиям лучших *мировых практик*. В то время как при усиливающейся конкуренции в бизнесе (производство, услуги и др.) вырабатывались и внедрялись новые методики анализа эффективности субъектов предпринимательства, к сотрудникам органов местного самоуправления не применялись критерии эффективности их работы.

Речь не идёт о «сокращениях» численности служащих муниципалитетов (хотя именно такие действия часто ассоциируются в общественном мнении с «эффективностью»). Предлагаемый к освоению критерий эффективности работы муниципалитетов называется **ответственность на основе конкретных результатов (ОКР)**, применяемый, в частности, муниципалитетом города Калгари (Альберта, Канада): «Это простой, практичный и дисциплинированный подход к планированию, оценке и постоянному улучшению услуг, начиная с самих основ измерения производительности. ОКР рассматривает способы улучшения качества жизни городского сообщества и качества исполнения городских долгосрочных/краткосрочных программ и услуг, стимулируя нас к анализу того, ЧТО мы делаем для горожан, насколько хорошо мы это делаем и главное - насколько то, что мы делаем для города, улучшает его состояние?» (перевод автора)²

Измеримость работы служащих муниципалитетов привязана к затратам на выполнение конкретного плана (разрабатывается каждым департаментом на три года). Бюджет плана/проекта показывает, сколько потребуется денег на его выполнение. План

¹ Автор выражает глубокую признательность за совместную работу в международных проектах муниципалитетов города Владимира и города Калгари (Канада) в 1994-1998 гг. и консультирование по стратегическому планированию работы с населением муниципалитета г. Калгари бывшего лидера по связям с общественностью муниципалитета города Калгари г-жу *Бренду Полеги (Brenda Polegji)*, оказавшую незаменимую помощь при составлении настоящей статьи.

² URL: <http://www.calgary.ca/CA/city-manager/Pages/About-Us/OrgPerformance.aspx>.

составляется ОЧЕНЬ КОНКРЕТНЫМ (например, очистка тротуаров от снега: период времени, количество км дорожек, которые будут убраны, стоимость транспорта, рабочая сила и т.д.). Существенной частью такого планирования является прогнозирование ПРОЦЕНТА ВРЕМЕНИ РАБОТЫ на выполнение данного проекта.

К такому планированию муниципалитет пришел не за один год (постепенно перестраивание работы шло в течение десятилетия начиная с конца прошлого века). Сначала планируются для исполнения самые ИЗМЕРЯЕМЫЕ ПРОЕКТЫ, для которых понятны критерии подсчета затрат.

Кроме того, применяется широко известный в бизнесе такой подход как *риск-менеджмент*. Например, к постигшим Калгари наводнениям городские службы подошли ПОЛНОСТЬЮ ПОДГОТОВЛЕННЫМИ, т.к. КАЖДЫЙ сотрудник муниципалитета был обучен, какие действия он должен предпринять на своём рабочем месте.

Это было спрогнозировано и многократно «апробировано» на учебных тренировках персонала муниципалитета задолго до того, как наводнение произошло по факту. Результативность такого подхода была проверена испытанием стихией (к слову, небольшие города по соседству с Калгари не смогли столь же быстро и эффективно справиться с последствиями наводнений - не было четкого плана совместных действий муниципальных служащих и населения).

Данный тип планирования применяется как к крупномасштабным мероприятиям, так и к небольшим. Суть - в постоянно осуществляемых улучшениях уже разработанных планов, «сверка» их с жизнью. Одним из самых инновационных подходов, оправдавших свою эффективность, является стимулирование *междепартаментского сотрудничества* служащих с целью повышения ответственности за принимаемые решения.

ОКР был разработан в 2005 году Марком Фридманом и подробно описан в его книге «*Trying Hard Is Not Good Enough-How to Produce Measureable Improvements for Customers and Communities*» («"Очень стараться - не достаточно": как произвести измеримые улучшения для Клиентов и Сообществ» - перевод автора)³. Марк Фридман предлагает новую стратегию для организаций, с целью улучшения механизмов подотчетности. Долгосрочный сотрудник сектора государственных социальных услуг, Фридман пытался найти способы измерения и проиллюстрировать значение государственных инвестиций. После ухода с работы в госструктурах Фридман присоединился к работе одного из «мозговых центров» и разработал методику для достижения этих целей под названием *ответственность за результаты (ОР)*. Автор подробно описал процесс применения ОР для получения, создания и использования данных с целью стимулировать недовольство статус-кво и побуждать к действию, к переменам, особенно связанным с программами для детей и семей.

Фридман подробно объясняет, как ОР отличается от модели логики и приносит большую выгоду. Есть одна значительная разница – «логическая модель начинается с программы или с предложенных действий и определяет серию причин и следствий, которые приводят к клиенту и/или результатам для всего населения.

Ответственность за результаты начинается с одного или более результатов и определяет ряд предложенных мер по улучшению этих результатов» (перевод автора).

Интересным в данном случае является основной методологический подход разработчика нового подхода к измерению результативности работы служащих муници-

³ См.: URL: <http://www.unce.unr.edu/weld/interns/2013-2014/files/reviews/MerkLeadershipBookReview.pdf>.

пальных структур: учитываются не столько результаты для населения *в целом*, но результаты работы органов власти для конкретных групп населения - потребителей конкретных социальных услуг. Для Фридмана это, в первую очередь, были дети и семьи, их воспитывающие.

Ответственность перед населением сосредоточивается на использовании данных, чтобы «повернуть кривую» или улучшить условия жизни конкретных групп. В основе подхода для формирования стратегии постоянных улучшений услуг, оказываемых для конкретных групп населения, проживающих в том или ином городе, закладываются семь вопросов в качестве отправной точки для действия: «Каковы качества условий жизни, которую мы хотим для детей, взрослых и семей, проживающих в нашем городе? Каковы были бы эти условия, если бы мы видели их? Как мы можем измерить эти условия?».

Есть также семь вопросов для ответа подотчетных органов исполнительной власти такие, как: «Кто наши клиенты? Как мы можем измерить, лучше ли обеспечены наши клиенты? Как мы можем измерить, хорошо ли мы оказываем услуги нашему населению?»⁴

Вернемся к конкретному опыту муниципалитета города Калгари. Планирование мероприятий/проектов муниципалитета Калгари базируется на разработанном несколько лет назад *Плане развития города на 100 лет*⁵, что позволяет ясно понимать долгосрочные цели и краткосрочные задачи для их осуществления.

Интересен сам подход к разработке столь «нереальной» картины: в течение определенного времени были тщательно изучены мнения 18 000 горожан, представляющих самые различные группы населения. Их чаяния, мечты и планы в отношении будущего своих детей, семей были сгруппированы в 114 целей, которые распределяются по следующим пяти системам планирования будущего сообщества горожан, проживающих на конкретной территории:

- 1) система антропогенной среды и инфраструктуры;
- 2) экономическая система;
- 3) система управления;
- 4) система окружающей среды;
- 5) социальная система.

Планирование краткосрочных и измеряемых планов основывается именно на данной долгосрочной стратегии, которая аккумулировала мнение представительной части.

И только после тщательного изучения мнения населения сотрудники муниципалитетов приступили к разработке измеряемых конкретных краткосрочных планов, которые принимаются не в качестве догмы, а в качестве постоянно улучшаемого инструмента исполнения воли граждан.

Несмотря на кажущееся на первый взгляд сильнейшее различие условий - экономических и культурно-социальных, отдельные элементы рассматриваемого подхода к оценке *результативности* работы сотрудников муниципалитета уже применяются на практике: работа с активными горожанами, объединившимися в клубы ветеранов, организации пенсионеров, организации родителей детей-инвалидов. Органы власти всегда

⁴ См.: URL: <http://www.unce.unr.edu/weld/interns/2013-2014/files/reviews/MerkLeadershipBookReview.pdf>.

⁵ URL: <http://www.imaginecalgary.ca/projects>.

ведут конкретную, *измеряемую работу* с данными группами населения. Этот опыт планирования можно перенести и на другие группы населения. При условии, что интересы других, менее изученных с точки зрения их интересов групп населения, будут встречены с таким же вниманием и серьёзностью.

Данный процесс выработки совместного плана действий не есть продукт лишь одной из сторон процесса. Он эффективен лишь в случае *абсолютной легитимности* действий власти на территории данного города, поселения и *ответственного проектирования будущего* самими гражданами. Может, потребуется не менее десятилетия для выработки такого плана действий, и это надо продолжать делать *ради будущих горожан*, которым мы, нынешнее поколение, передадим в наследство данный город, данное поселение⁶.

Следует отметить, что муниципалитеты многих стран добиваются такой результативности в работе, которая может быть оценена буквально «онлайн» (подобно многим сервисам в бизнесе), «точно в срок» (если использовать терминологию системы менеджмента качества), благодаря применению сотрудниками органов власти точных инструментов учета и контроля. Так уже работают с гражданами некоторые службы в российских городах (отделения Пенсионного фонда, ведущие персонифицированный учет в работе с конкретным клиентом в электронном регламенте). Необходимо развивать данную практику, поскольку ожидания людей растут. И не просто в форме общих вопросов о состоянии городского хозяйства, а в форме конкретного измеряемого (по времени и месту, по инвестициям и качеству) *проектируемого будущего*.

Обобщение успешной практики работы муниципалитетов позволяет учиться планированию работы в формате *измеряемых результатов* гораздо быстрее, чем это может показаться на первый взгляд. Данная перестройка в работе не связана с дополнительными финансовыми вливаниями. Наоборот, часто это тщательный аудит затрат, которые можно сократить без ущерба результативности работы муниципалитета.

Можем ли мы сегодня приступить к прогнозированию работы муниципальных структур на основе выработанной стратегии? Однозначно, да.

Городская стратегия Владимира в качестве проекта программы была разработана коллективом авторов и избранных членов городского Совета в 2012 году⁷. По мнению опрошенных свыше 1200 граждан Владимира, «предпочитаемый образ Владимира будущего: чаще всего владимирцы хотят видеть свой город тихим и спокойным (48 %), крупным промышленным центром (27 %) или центром мирового туризма (23 %)⁸.

В данном документе прописаны основные ориентиры интересов горожан-владимирцев:

«...исходя из представлений горожан об основных проблемах города, их жизненных намерений, структуры их социальных опасений, представлений об образе города в будущем, в качестве основных целей *Стратегии горожане ориентируются*:

- на создание условий для повышения своего материального статуса;
- на обеспечение более качественных условий для защиты здоровья;
- на обустройство городской среды, улучшение благоустройства;
- на развитие туризма, как источника пополнения бюджета и как способа удовлетворения гордости за свой город;

⁶ В качестве примера «дорожной карты» приведем ссылку на сайт муниципалитета Калгари: URL: <http://www.calgary.ca/ca/city-manager/Pages/About-Us/OrgRoadMap.aspx>.

⁷ Стратегия развития города Владимира на период 2012 – 2027 годов. URL: Проект <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/Strategia.pdf>.

⁸ URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/Strategia.pdf>. С. 7.

– на совмещение спокойного, размеренного стиля жизни как уникального преимущества с динамизмом, присущим региональному центру»⁹.

Очевидно, что при составлении *измерителей результативности* работы различных структур муниципалитета, необходимо учитывать именно данные ценностные ориентации граждан. Этого документа уже достаточно для тщательного планирования конкретно измеряемых программ, участниками которых могут стать горожане разных поколений (что частично уже происходит в случаях, указанных ранее в данной статье).

Если мы хотим именно *предвидеть* ход событий в окружающей социально-экономической среде (городское пространство), то нам и требуется в качестве дальнейшего шага программа конкретных действий, план. Но план без всякого предвидения - ничто, по справедливому замечанию великого русского экономиста XX в. Н. Д. Кондратьева¹⁰, основное значение *прогноза как такового*, как и всякого знания, лежит в том, что «оно отвечает настоящим запросам нашего практического *действия*»¹¹.

Вместе с тем, применяя методологию прогнозирования как перехода от событий, которые нам даны в практическом опыте, к событиям, которые еще даже не наступили, по мнению ученого, мы столкнемся с крайним недоверием. Поэтому необходимо *систематическое изучение действительности*. Представляется, что ОКР, о котором говорилось в этой статье ранее, как раз и является таким *систематическим* инструментом verification правильности действий органов власти в интересах горожан.

Изменения в общем уровне жизни в стране и кризисные явления - вернёмся к нашему первоначальному тезису - как раз и ставят на первый план вопрос о *результативной отчетности* органов местной власти перед гражданами. Демографическая ситуация, коммунальные сети, управляющие компании и многое другое - не должны подвергаться лишь «точечным» вмешательствам. Наступает время ответственного сплочения на основании накопленной мировой практики и лучших российских примеров работы с ресурсами. Это особенно актуализируется в условиях формирования нового, шестого технологического уклада и качественного изменения как рынка труда, так и способов освоения новых технологий. Городское пространство будет испытывать всё новые нагрузки и новые вызовы. Готовы ли будут местные власти к результативным действиям?

Список литературы

1. Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н. Д. Кондратьев; Международный фонд Н. Д. Кондратьева и др.; ред. колл.: Л. И. Абалкин (пред.) и др.; сост. Ю. В. Яковец. - М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2002. - 767 с.
2. Россия-2015: оптимистический сценарий / под ред. Л. И. Абалкина. - М. : ММББ, 1999. – 416 с.
3. URL: <http://www.calgary.ca/CA/city-manager/Pages/About-Us/OrgPerformance.aspx> (дата обращения: 03.05.2016).
4. URL: <http://www.unce.unr.edu/weld/interns/2013-2014/files/reviews/MerkLeadershipBookReview.pdf> (дата обращения: 03.05.2016).
5. URL: <http://www.imaginecalgary.ca/projects> (дата обращения: 04.05.2016).

⁹ URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/Strategia.pdf>. С. 8.

¹⁰ См.: Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н. Д. Кондратьев; Международный фонд Н. Д. Кондратьева и др.; ред. колл.: Л. И. Абалкин (пред.) и др.; сост. Ю. В. Яковец. - М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2002. С. 511.

¹¹ Там же. С. 510.

6. Стратегия развития города Владимира на период 2012 – 2027 годов. Проект.
URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/Strategia.pdf> (дата обращения: 05.05.2016).

Сведения об авторе:

Потапова Елена Петровна, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС

Рабочий адрес: 600005 г. Владимир, ул. Горького 59-а

Домашний адрес: 600001 г. Владимир ул. Пичугина д. 14 кв. 2

Тел. 8 910 175 10 99.

Адрес электронной почты: tala68@mail.ru