

Лучшие практики управления

Бенчмаркинг как методика оценки деятельности местных властей в зарубежных странах



Александра СТРОМ,
кандидат политических наук

Во всем мире необходимость рационального использования ресурсов, удовлетворения интересов населения, повышения качества услуг требуют от представителей центральной и местной власти не только постоянного совершенствования технологий решения возникающих проблем, улучшения методов управления, но и выработки оптимальной методики оценки эффективности деятельности на местах. Накопленный в этой сфере мировой практикой передовой опыт может оказаться полезным и для Республики Беларусь.

Поиск новых средств, форм и механизмов инновационного управления государством является актуальным вопросом повестки дня современной политики. Поскольку взаимопроникновение политической и неполитической сфер общественной жизни происходит на микроуровне политической системы, то активные поиски ведутся в рамках выработки оптимальной модели взаимодействия местных властей и населения.

Отметим, что в функционировании органов власти на местном уровне в за-

рубежных странах есть существенные различия. Они заключаются прежде всего в порядке формирования органов местного самоуправления, предметах ведения, объеме полномочий, характере и специфике взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Англосаксонская система организации власти на местном уровне характерна для таких стран, как США, Великобритания, Австралия, Канада. Ее отличительной особенностью является совпадение понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Местные органы представительной власти формируются на выборной основе. Они выступают в качестве автономных субъектов в пределах своих полномочий, отсутствует подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Контроль над деятельностью местных органов власти осуществляется косвенным путем – через центральные министерства или суд.

Для государств с континентальной моделью организации власти на местном уровне (Франция, Бельгия, Нидерланды, Италия, Испания, Португалия, франкоязычная Африка) характерно сочетание прямого государственного управления

ОБ АВТОРЕ

СТРОМ Александра Викторовна.

Родилась в г. Минске. Окончила юридический факультет БГУ (2005), аспирантуру ГУО «Республиканский институт высшей школы» (2005–2008).

С 2009 по 2015 год работала в Информационно-аналитическом центре при Администрации Президента Республики Беларусь. С января 2016 года – ведущий научный сотрудник отдела социально-политических исследований Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления, с августа того же года – начальник отдела социально-политических исследований – заместитель директора Центра исследований государственного управления НИИ ТПГУ; доцент кафедры теории и истории государства и права Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Кандидат политических наук (2009).

Автор 30 научных публикаций, в том числе монографии.

Сфера научных интересов: идеология белорусского государства, теория и практика политического процесса в Республике Беларусь, вопросы совершенствования местного управления и самоуправления, международные отношения.

и местного самоуправления, а также определенное подчинение нижестоящих звеньев управления вышестоящим. Так, на местах работают специальные уполномоченные от правительства, которые контролируют органы местного самоуправления [1].

Существуют и смешанные модели организации местной власти, сочетающие в себе черты двух вышеописанных систем, а также самостоятельные модели. В качестве примера первых исследователи обычно называют местное (коммунальное) управление в Германии, организацию власти на местном уровне в Японии, вторых – иберийскую модель местного самоуправления, характерную для ряда латиноамериканских государств, а также советскую, сохранившуюся в той или иной форме в странах, продолжающих считать себя социалистическими (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба).

Подчеркнем, что независимо от национальных особенностей организации власти на местах, опыт государственного строительства в развитых зарубежных странах показывает: одним из самых действенных способов повышения эффективности деятельности местных властей является активное вовлечение населения в процессы управления общественным развитием.

Реализуемые в настоящее время в ряде зарубежных стран административные реформы основаны на современной теории о новом публичном менеджменте (new public management), подразумевающим использование таких факторов повышения эффективности государственного управления, как политический плюрализм в процессах принятия решений; делегирование полномочий на нижние уровни власти; более сбалансированное распределение власти; ответственность и подотчетность; развитие и расширение участия граждан.

Основной тенденцией повышения эффективности госуправления, реализуемой в зарубежных странах на практике, выступает децентрализация на основе принципа субсидиарности. Она осуществляется преимущественно через



расширения полномочий и ответственностей органов власти на местах. И одна из основных задач государственной власти на общенациональном уровне – предоставить местным сообществам возможность самостоятельно разрешать возникающие проблемы и осуществлять контроль над качеством предоставляемых услуг населению [2].

Для оптимальной методики оценки эффективности деятельности местных властей предпринимаются попытки унифицировать систему критериев, определяющих уровень развития конкретной территории, и состав проблем, связанных с оценкой результативности местного управления. Например, за показатели, отражающие изменение уровня и качества жизни населения муниципального образования в Российской Федерации, берут: индекс промышленного производства; объем товарооборота; уровень безработицы; данные по рождаемости/смертности; инфраструктурный (качество дорожной сети, доля ввода жилого фонда и т.п.), социальный (отдельно данные по здравоохранению, образованию, культуре и спорту), криминогенный и экологический показатели; уровень развития ЖКХ; степень информационной открытости и доступности органов местного самоуправления [3].

Вместе с тем мировая практика управления показывает, что мониторинг результатов деятельности сам по себе не приводит к существенному повышению экономичности, продуктивности и результативности этой деятельности [4].

Муниципальная сеть инноваций

Одним из наиболее практических, конкретных приложений технологии управления по результатам признается бенчмаркинг. Этимологию этого термина связывают с английским словом benchmarking, в буквальном переводе означающим «сопоставительный анализ на основе эталонных показателей». В настоящее время в государственном управлении под бенчмаркингом рассматривается, как правило, инструмент оценки и сопоставления различных параметров функционирования субъектов управления с целью выявления и внедрения лучших методов и форм их деятельности [4; 5].

Мировая практика использования бенчмаркинга в сфере государственного управления многообразна. При применении этой технологии существуют различия в предмете оценки (в качестве которого могут выступать разные виды государственных услуг), методах сравнительного анализа, а также наборе показателей для сопоставления. Например, в Канаде известна методика оценки муниципальных услуг провинции Онтарио, где осуществлялось измерение эффективности и экономичности в общественном восприятии оказания целого ряда услуг – от социального обслуживания на дому до уборки мусора.

В начале 2000-х годов в американском штате Вирджиния при исследовании на местном уровне качества оказания услуг, связанных с зонированием территории и выдачей разрешений на строительство, в число показателей эффективности управления стали включаться не только статистические данные. Также использовались результаты опросов населения, характеризующие степень удовлетво-

ренности процессом оказания услуги по таким параметрам, как понятность процедуры получения услуги; наличие и ясность информации о ней; доступность персонала; время, затраченное на получение услуги [4].

Одной из форм бенчмаркинга являются так называемые сети повышения эффективности (альтернативные названия – «обучающиеся» (learning networks) сети», «группы обмена опытом» и др.). Они служат площадкой для обмена мнениями и опытом между представителями тех или иных органов местной власти, в том числе обсуждения путей решения проблем в определенной сфере на основе внедрения уже имеющихся лучших практик, а также разработки инновационных методов управления [5].

Отметим, что методология применения сетей повышения эффективности была создана и впервые реализована в Норвегии в 2000 году в рамках проекта «Муниципальная сеть инноваций и эффективности». Новизна предлагаемой методики оценки качества управления на местном уровне заключалась в аккумуляровании нескольких компонентов: оценки и сравнения результатов деятельности муниципальных органов и собственно формирования сети.

По проекту сеть представляла собой организационную структуру, созданную для решения проблем в разных сферах, например, в дошкольном и начальном образовании, социальной защите пожилых людей, соцобеспечении и др. Каждая сеть состояла из представителей 4–8 муниципалитетов (до пяти участников от каждого). Определение эффективности функционирования органов местной власти осуществлялось на основе системы муниципально-государственной отчетности KOSTRA (Kommune-Statistikkrapportering), аккумулирующей различные данные о деятельности органов местной власти, в том числе бухгалтерскую отчетность, сведения о предоставляемых услугах. Использовались также результаты социологических опросов потребителей услуг в той или иной сфере.

В 2005 году «Муниципальная сеть инноваций и эффективности» стала постоянным проектом у членов Ассоциации местных властей. В настоящее время более половины норвежских муниципалитетов принимает активное участие в таких проектах [5]. Опыт формирования сетей повышения эффективности после успеха в Норвегии был внедрен и в других странах, в частности, в Польше.

Западноевропейские методики

Отметим, что в Республике Беларусь рецепция практики западноевропейских стран по децентрализации имеет ограничительные рамки, к которым следует отнести прежде всего исторический опыт. Между тем именно излишнюю централизацию, а также нехватку средств для решения местных проблем, недостаточное внедрение передовых практик и технологий, а также инертность местных властей можно выделить как проблемные вопросы организации местного самоуправления в нашей стране.

На наш взгляд, изменения в сфере функционирования власти на местах должны быть в первую очередь направлены:

а) на повышение эффективности деятельности органов местного управления и самоуправления;

б) повышение роли населения соответствующих административно-территориальных и территориальных единиц и представляющих его интересов органов местного самоуправления в решении значительной части местных проблем.

Основная задача в сфере трансформации институциональных взаимоотношений между центральными и местными органами власти в Беларуси видится в обеспечении плавного перехода к эффективным способам децентрализации в рамках существующей национальной модели распределения власти на местном уровне.

Так, белорусская модель организации власти на местах основывается на сочетании государственного управления и мест-



▲ На Международной конференции «На пути к более эффективному местному управлению в странах Восточного партнерства: новые возможности и инструменты. Обмен опытом». Батуми, 2016 год

ного самоуправления, структуру которого образуют местные исполнительные и распорядительные органы и местные Советы депутатов первичного, базового и областного территориальных уровней соответственно. При этом природа местных Советов дуальна: они являются как органами государственной власти, так и структурами местного самоуправления. К негосударственным органам на местном уровне законодательством отнесены органы территориального общественно-го самоуправления.

Как известно, Беларусь, наряду с Азербайджаном, Арменией, Грузией, Молдовой, Украиной, участвует в программе «Восточное партнерство», направленной на эффективное политическое и экономическое взаимодействие с Евросоюзом. В 2015–2017 годах Центром экспертизы по реформе местного управления Совета Европы, Генеральным директором по демократии и Конгрессом местных и региональных властей реализуется тематическая программа «Укрепление институциональных основ местного самоуправления». Основная ее цель – поддержка реформ местного самоуправления в странах – участницах программы «Восточное партнерство» путем повышения качества управления финансовыми и кадровыми ресурсами в местных

органах власти на основе европейских стандартов и процедур сравнительного анализа. Общий бюджет программы, финансируемой ЕС и Советом Европы, составляет 2,57 млн евро [6]. При этом необходимо отметить, что на последнем заседании координационного совета указанной тематической программы, который состоялся 26 января 2017 года в Страсбурге, была озвучена возможность увеличения ее финансирования примерно на 1,5 млн евро. Также обсуждается вопрос продления программы на 2018–2020 годы.

Одним из конкретных направлений деятельности Совета Европы является разработка и внедрение европейского типового инструмента – бенчмаркинга местных финансов, ориентированного также на выявление недостающих или плохо функционирующих элементов доходной части местных бюджетов и управления финансами. Это позволяет выстраивать рейтинги административно-территориальных единиц, сравнивая их относительную эффективность, и в итоге дает возможность косвенной оценки деятельности местных должностных лиц и управленцев.

Бенчмаркинг местных финансов, предлагаемый в тематической программе «Укрепление институциональных основ местного самоуправления», реализуется в три этапа:

первый – оценка нормативной правовой базы стран – участниц Восточного партнерства;

второй – адаптация стандартного инструментария Совета Европы «Бенчмаркинг местных финансов» к национальной специфике конкретной страны;

третий – применение скорректированного инструментария на национальном и региональном уровне в странах Восточного партнерства [7].

Отметим, что сравнение стран осуществляется на основе законодательства о местном самоуправлении, данных о налоговых доходах и бюджетных кодексах. Сравнительный анализ финансовых ресурсов и управления местными финансами базируется на оценке местных финан-

совых показателей и опросах населения соответствующей административно-территориальной единицы.

К настоящему времени бенчмаркинг местных финансов апробирован в Грузии, Армении. В 2016 году был завершен пилотный проект в Молдове. И, например, бенчмаркинг местных финансов села Фештилице выявил, что причинами потерь местного бюджета являются налоговые послабления на общенациональном уровне и отсутствие актуализации стоимости собственности. Также выяснилось, что процесс управления финансами недостаточно прозрачен, а население мало заинтересовано в том, чтобы контролировать местные власти. Для устранения недостатков были даны рекомендации по распределению дохода с подоходного налога в качестве альтернативного источника для местных бюджетов, по увеличению степени прозрачности финансовой деятельности местных властей, используя электронную страницу мэрии для подачи информации. В стадии обсуждения находятся вопросы переоценки недвижимого имущества и распределения налога на прибыль в зависимости от места регистрации [8].

В Грузии в качестве площадок для пилотных проектов бенчмаркинга местных финансов были выбраны города Тбилиси, Зугдиди, Кутаиси, Ахалцихе, Гори, Рустави, муниципалитеты Марнеули и Гардабани. Представление результатов апробирования состоялось в грузинской столице в апреле 2017 года [9]. В результате анализа были выявлены слабые и сильные стороны финансовой базы местных органов власти и эффективности управления ими. Так, в отношении формирования местных финансов положительно оценены такие составляющие, как наличие инвестиционных проектов и разных источников финансирования, надлежащий учет и регистрация имущества, находящегося в собственности муниципалитетов, практика управления недвижимостью, наличие IT-инструментов для финансового менеджмента, высокий профессиональный уровень персонала.

Отрицательно – ограниченный доступ местных властей к базе данных налогоплательщиков, находящейся в ведении центрального правительства, наличие формальных или неофициальных ограничений в части реализации местной налоговой политики, практика получения и управление кредитами, конфликт интересов между субъектами хозяйствования.

В управлении местными финансовыми ресурсами положительно отмечены структура и процедуры составления местного бюджета, методы информирования населения о муниципальных проектах, наличие структур внутреннего аудита, выполняющих контрольные функции финансового менеджмента, отрицательно оценены – отсутствие стратегического выделения ресурсов, неполная финансовая отчетность, частые поправки к бюджету, фрагментированное участие представителей общественности и сотрудничество с внешними экспертами.

В Армении в феврале 2017 года начался второй этап апробирования системы бенчмаркинга местных финансов для 7 муниципалитетов, а во второй половине года к пилотному проекту присоединятся еще 8 муниципалитетов.

Отметим, только Азербайджан и Беларусь не выразили заинтересованности в предлагаемой западноевропейскими партнерами технологии оценки финансовой составляющей местных органов власти. Так, в Украине апробация бенчмаркинга местных финансов была завершена еще в 2013 году, хотя и в рамках другой программы.

Вместе с тем, как представляется, сотрудничество Республики Беларусь с Советом Европы в данной сфере может обогатить отечественную практику. Так, прикладное значение использования оценочной методики в контексте Республики Беларусь заключается в выявлении различий в эффективности управления на уровне разных административно-территориальных единиц, а также факторов, их опосредующих, направлений корректировки

системы распределения бюджетных ассигнований.

Очевидно, что конкретные критерии оценки деятельности властей зависят от национальной модели организации управления на местном уровне. В то же время важным параметром эффективности их работы выступает результативность принятых решений по существующим локальным проблемам.

Сегодня общемировой тенденцией реформирования организации власти на местах является поиск новых методов увеличения результативности функционирования управленческих систем, вовлечение населения в процесс оценки деятельности местных властей на соответствующей территории. И новые грани в оценке работы местных властей открывает подготовленный Советом Европы инструментарий бенчмаркинга местных финансов. ─

ЛИТЕРАТУРА

1. Кузьмин, С. К становлению местного самоуправления: экономика и социальное развитие населения / С. Кузьмин, Д. Кузьмин // Экономист. – 2003. – № 3. – С. 55–64.
2. Шматова, А.Н. Трансформация институциональных отношений органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / А.Н. Шматова; Северо-Кавказский федеральный ун-т, – Ставрополь, 2015. – 183 с.
3. Лукашов, В.В. Методы оценки и механизмы обеспечения результативности управления муниципальным образованием: дис. ... канд. эк. наук: 08.00.05 / В.В. Лукашов; Юго-Западный. гос. ун-т, – Курск, 2015. – 154 с.
4. Елисеенко, В.Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти / В.Ф. Елисеенко, К.И. Головщинский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 118–130.
5. Лыска, А.Г. Опыт внедрения норвежской модели сетей повышения эффективности местного самоуправления в Восточной Европе / А.Г. Лыска // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 90–102.
6. Укрепление демократии и местного самоуправления в странах Восточного партнерства: общее видение будущего [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://docviewer.yandex.by/?url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fcoermpubliccommonsearchservices%2FdisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D09000016804592e6&name=DisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D09000016804592e6&lang=ru&c=58b5420b8ad1>. – Дата доступа: 04.02.2017.
7. Петери, Г. Бенчмаркинг системы местного финансирования: введение / Г. Петери // Бенчмаркинг как инструмент совершенствования системы управления местными финансами. – Страсбург: Совет Европы, 2015. – С. 8–9.
8. Nudorenan, N. Adjusted local finance benchmarking as tool to evaluate the performance of the new local finance system in Moldova [Electronic Resource] / N. Nudorenan // Mode of accesses: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/Local_Finance_Benchmarking/LFB-Batumi/LFB-pilot-Festelita-MD-Tudoreanu_EN.pdf – Date of accesses: 04.02.2017.
9. Reporting on piloting of the Local Finance Benchmarking (LFB) and introducing the LFB database in Georgia [Electronic resource] / Council of Europe. – Mode of accesses: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News/2017/lfbgeorgia0604_en.asp – Date of accesses: 19.04.2017