

УДК 352 JEL G34

DOI 10.26425/1816-4277-2018-6-67-72

Мамедов Рамиль Набир оглы
аспирант, ФГБОУ ВО
«Российский экономический
университет им. Г.В. Плеханова»,
г. Москва
e-mail: ramil-mn@yandex.ru

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ И ПРИМЕНИМОСТИ ЕЕ ОСНОВНЫХ МЕТОДОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Аннотация. Исследованы существующие подходы в управлении муниципальными образованиями, используемые методы планирования. Выделены основные проблемы и сдерживающие факторы развития системы управления эффективностью. Проведено исследование ряда администраций муниципалитетов Московской области по вопросу использования методов планирования и управления реализацией программ развития и сделаны выводы о недостаточной осведомленности и слабом характере использования широко применяемых и хорошо зарекомендовавших себя в бизнесе методов. Сформулированы основные рекомендации по развитию методической базы разработки и реализации экономических программ муниципальных администраций и в частности более обширного применения современных инструментов системы управления эффективностью.

Ключевые слова: административные органы власти, муниципальное образование, управление эффективностью, метод управления, экономическая программа.

Mamedov Ramil
Postgraduate student, Plekhanov
Russian University of Economics,
Moscow
e-mail: ramil-mn@yandex.ru

THE CURRENT STATUS OF THE DEVELOPMENT OF A PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM AND THE APPLICABILITY OF ITS BASIC METHODS IN MUNICIPAL ADMINISTRATIONS

Abstract. The existing approaches to the management of municipal entities, the methods of planning used are explored. The main problems and constraints of development of the efficiency management system are singled out. A number of administrations of municipalities of the Moscow region have been surveyed on the use of methods for planning and managing the implementation of development programs. It was concluded that there is a lack of awareness and a weak nature of the use of well-known and well-proven methods in business. The main recommendations for the development of a methodological framework for the development and implementation of economic programs of municipal administrations and, in particular, for a more extensive application of modern tools for performance management have been formulated.

Keywords: administrative authority, municipalite, performance management, management method, economic program.

Существующая литература и исследования по теме систем управления и планирования в муниципальном секторе в основном ориентированы на методологию подготовки годового бюджета и уделяют мало внимания вопросам стратегического планирования, реализуемым на уровне органов местного самоуправления [3; 5; 9; 10]. Доминирование бюджетного процесса было подтверждено и результатами эмпирического исследования. Краткосрочный подход, применяемый в процессе планирования, также находит свое отражение в том, что долгосрочные цели, идеи в области развития, условия функционирования и выполнения задач не определяются на основе стратегических целей, а базируются на возможностях финансирования, имеющихся на момент планирования. Планы, подготовленные в ходе процесса планирования, служат основой для управления и функционирования, и этот аспект особенно актуален в случае самоуправлений. Нынешняя система планирования не выполняет свою основную роль, обеспечивая транспарентное управление и баланс между муниципальными услугами (расходами) и ресурсами финансирования (доходами) [4; 8]. По мнению автора, один из наибольших рисков, опасностей в системе планирования органов самоуправления – краткосрочное планирование, а также избыточное доминирование

планирования годового бюджета, поскольку при отсутствии стратегического подхода и стратегического планирования эта деятельность будет сосредоточена только на настоящем или прошлом, поэтому настоящее определяет завершение обязательств и постоянное их функционирование.

В деловом секторе непредсказуемые изменения в окружающей среде и сильная рыночная конкуренция приводят к устареванию традиционного, трудоемкого, дорогостоящего и статичного корпоративного планирования. В сегодняшней экономике наиболее важный сигнал для предприятий заключается в том, что они должны своевременно осознавать и признавать ожидаемые изменения и иметь возможность маневрировать без задержек, когда это необходимо. Для этого необходимо, чтобы деятельность по планированию была быстрой и эффективной и обеспечивала гибкую реакцию. Следовательно, нужно определить характеристики, которые должна иметь современная система планирования в органах местного самоуправления.

По мнению автора, современный процесс планирования не характеризуется вынужденным «краткосрочным подходом». Планирование – это скорее процесс, который доступен местным органам власти как инструмент управления, возможность обеспечить долгосрочное развитие и выживание. Поэтому первым шагом развития должно стать переосмысление планирования с акцентом большего внимания на управленческий подход. Рекомендуемые аспекты современных систем планирования: ориентированные на будущее, сложные, обоснованные, кооперативные, гибкие, объективные, продуктивные и прозрачные. Систему планирования нужно определять посредством устойчивого процесса стратегического планирования, который также поддерживает реализацию важных муниципальных услуг в долгосрочной перспективе на основе экономической программы. Другой критерий – то, что процесс планирования и планы должны быть обоснованными. Что касается методологии, то в рамках надлежащего процесса планирования следует оптимально сочетать различные методы планирования и анализа и охватывать все временные аспекты, от краткосрочного к среднесрочному и долгосрочному, а также опираться на четко разработанные показатели, способствующие контролю выполнения планов, а также обеспечивать постоянную обратную связь для муниципальных руководителей [2; 6].

На основе проведенного исследования и обработки релевантной законодательной и методической литературы можно сделать следующие научные заключения [3; 5; 7; 10].

Долгосрочные планы разрабатывают местные органы власти, как правило, для выполнения своих юридических обязательств, однако в настоящее время не осуществляется никакого формализованного и сложного процесса стратегического планирования. Методология, лежащая в основе долгосрочных планов, не является обоснованной, отслеживание и мониторинг деятельности по реализации целей, определенных в стратегических планах, осуществляется на низком уровне, а участие широкого круга заинтересованных сторон не реализуется в процессе создания стратегии.

Чтобы подтвердить данный тезис, были проведены интервью с муниципальными служащими ряда муниципальных образований и проанализированы их ответы. Результаты свидетельствуют о том, что в настоящее время экономическая программа не может рассматриваться как фактический стратегический инструмент управления для поддержки процесса принятия управленческих решений, ориентированных на будущее. В ходе подготовки программы не применяются методы стратегического планирования и управления, поэтому планы не могут рассматриваться как обоснованные и хорошо подготовленные. В то же время экономическая программа способна выполнять роль совместного стратегического плана самоуправления и его институтов, который должен быть дополнен другими функциональными планами и ресурсными стратегическими планами, в связи с чем может быть создана последовательная система документов стратегического плана. Таким образом, рекомендуется развить законодательную и детализировать методическую базу, которая будет влиять на содержание и форму разрабатываемых на ее основе экономических программы.

В современной практике бюджетного планирования применение программ находится на низком уровне. С помощью программного планирования бюджетные средства, выделяемые на финансирование задач, являются более существенными с точки зрения экономики, а также можно контролировать выполнение задач, определенных в стратегических планах. Что касается комплексного анализа и дальнейшего развития системы планирования органов местного самоуправления, то нет необходимости проводить сегментацию

по их размеру. Состояние развития системы планирования органов местного самоуправления показывает полностью единую картину в отношении применяемых методов планирования, плановых документов и уровня формализации. Необходимо применение современных методов планирования и анализа, основанных на стратегическом планировании, стратегической ориентации, независимо от размера муниципального образования.

В статье представлены основы альтернативного подхода к планированию, построенного на практических методах стратегического управления. Рассмотрим следующие предложения по дальнейшему развитию системы планирования.

Необходимо укреплять стратегический подход и деятельность по стратегическому управлению наряду с преобразованием стратегического планирования и анализом методов, которые можно было бы адаптировать для местных органов власти. В рамках этого первым шагом должно стать усиление глобальной стратегической роли экономической программы, охватывающей всю деятельность исполнительных органов власти муниципального образования. Сбалансированная система показателей (англ. *balanced scorecard*, далее – BSC), подготовленная для каждой программы, – самый лучший метод для того, чтобы поддержать завершение задач, установленных в стратегических планах. Кроме применения BSC, рекомендуется внедрение и других методов, таких как SWOT-анализ (англ. *strengths* – сильные стороны; *weaknesses* – слабые стороны; *opportunities* – возможности; *threats* – угрозы), а также методов сравнительного анализа. С помощью этих методов можно управлять комплексной системой поддержки стратегического планирования – анализа – принятия решений в рамках стратегического контроллинга.

Увязка стратегических планов с годовым бюджетом, создание измеримой системы причинно-следственных связей. Стратегия должна накладывать отпечаток на предпочтения в расходной части в годовых бюджетах. Измеримость и прослеживаемость реализации и завершения причинно-следственной связи и стратегических целей (показателей) в годовом бюджете поддерживается комплексной системой стратегического – тактического и бюджетного планирования, созданной в рамках программной структуры, и рекомендуется ее установление в рамках BSC.

Создание кооперативной системы планирования с привлечением широкого круга заинтересованных сторон (например, местных предприятий, других организаций, учреждений, неправительственных организаций, жителей). Общественные слушания, организуемые местными органами власти, могут предоставить прекрасную возможность для этого, которую необходимо всемерно поощрять, с тем, чтобы иметь возможность своевременно предоставлять всю необходимую информацию заинтересованным сторонам.

Управленческий учет, который должен быть создан в бюджетном секторе, интерпретируется, по мнению автора, как система, поддерживающая предоставление информации и создание ценностей с целью предоставления информации, необходимой для выполнения обязанностей на различных уровнях управления в целях обеспечения экономических, эффективных и качественных муниципальных услуг. Связанные процессы планирования, анализа и информационного обеспечения должны быть организованы с осознанным применением методов управленческого учета и контроллинга.

Свободы органов местного самоуправления, предусмотренные действующим законодательством в отношении формы и содержания экономической программы, слишком велики. Было бы полезно разработать хорошо структурированный документ, поясняющий не только элементы содержания экономической программы, но и также используемые методы и средства.

Стратегические планы, поддерживающие эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, должны опираться на применение методов стратегического анализа и планирования, которые уже применяются в бизнесе и могут быть успешно адаптированы к использованию в органах муниципальной власти.

Дополнительно автор провел исследование среди администраций муниципальных образований Московской области о распространенности применения наиболее популярных методов, которые могут быть использованы при разработке стратегии. Применимость методов оценивалась по шкале от одного до пяти, где: 1 – «мы никогда не слышали об этом методе»; 2 – «мы знакомы с ним, но мы еще не применили его»; 3 – «мы применили его, но он не работал»; 4 – «мы применяем его время от времени»; 5 – «мы применяем его часто». Результаты опроса представлены в таблице 1.

Распространенность использования методов стратегического планирования и анализа в органах муниципального управления Московской области

Название метода и характер его применения	Значения шкалы				
	1	2	3	4	5
	мы никогда не слышали об этом методе	мы знакомы с ним, но еще не применили его	мы применили его, но он не работал	мы применяем его время от времени	мы применяем его часто
Система сбалансированных показателей BSC, %	39	42	3	11	5
Всеобщее управление качеством TQM, %	19	50	10	13	8
Бенчмаркинг анализ, %	23	47	4	17	9
Анализ внутренних и внешних факторов, %	52	29	3	12	4
Анализ цепочки создания ценности, %	54	33	3	10	0
Модель EFQM, %	58	38	0	4	0
LEAP-метод, %	61	35	3	1	0
Прогнозирование и сценарный анализ, %	46	40	4	8	2
GAP-анализ, %	58	30	5	7	0
ABC-анализ, %	47	35	6	8	4
Модель 5 сил Портера, %	52	40	2	6	0
ПЭСТ-анализ, %	46	34	0	10	10
SWOT-анализ, %	7	40	7	26	20

Составлено автором по материалам исследования

Проведен ряд эмпирических исследований, интервью и анкетирование специалистов муниципальных образований с целью изучения процесса планирования и применяемых методов в органах самоуправления. Результаты исследования подтвердили предварительные предположения, что в органах муниципального управления слабо знакомы с процессом и методами стратегического планирования и анализа, которые наиболее часто применяются в сфере бизнеса (Pest-анализ, моделей 5 сил Портера, ABC-анализ, GAP-анализ, сценарное планирование, анализ цепочки создания ценности, факторный внешний и внутренний анализ и т. д.), или даже если они уже слышали о некоторых методах, они на самом деле никогда не применяли их на практике. Наиболее распространенным методом, который применялся регулярно, был анализ SWOT с соотношением 20 %. По результатам рассмотрения вопроса о мониторинге стратегии выяснилось, что большинство проанализированных органов управления муниципальных образований (58 %) не осуществляют стратегический мониторинг. Это означает, что они не отслеживают достижение стратегических целей путем измерения показателей. Этот результат также подтверждает тот факт, что разработка стратегии в основном мотивируется влиянием усилий сверху (например, юридическому обязательству), а не стратегическим планированием и управлением, обусловленным их собственными мотивами. Выполнение внешнего обязательства в первую очередь завершается подготовкой экономической программы. Ведь полученные результаты также свидетельствуют об отсутствии стратегических управленческих мероприятий и их недостатках.

Два основных критерия планирования, которые должны присутствовать в процессе планирования, – гибкость и реализм. Планы следует постоянно пересматривать, чтобы удостовериться в том, что поставленные цели по-прежнему реалистичны, а разработанные действия и программы действий жизнеспособны, план все

еще осуществим. Для того, чтобы реализовать данную возможность, прогнозируемое воздействие изменений, рассматриваемое на более широком уровне, нужно адаптировать, поэтому планы должны постоянно обновляться. В этом смысле пересмотр и поддержка планов, включая также стратегические планы, должны быть постоянным и частым мероприятием, иначе основные критерии гибкости и реализма не будут реализованы в процессе планирования. Опыт показывает, что в муниципальном управлении эти два принципа реализуются не так эффективно. Только 37 % опрошенных отметили, что пересмотр планов является частой, ежегодной обязанностью, в то время как 33 % опрошенных отметили, что данная процедура реализуется только каждые 2-4 года. Еще одна значительная доля, 20 %, представлена теми, кто осуществляет ревизионную деятельность время от времени, на нерегулярной основе. Тем не менее, 56 % органов местного самоуправления, участвующих в исследовании, удовлетворены реализацией долгосрочных целей и инициатив.

Таким образом, подытожим сформулированные и проанализированные основные гипотезы исследования проблемы разработки и реализации программ и планов развития муниципальных образований.

1. Органы самоуправления территорий действительно готовят долгосрочные планы, но только, как правило, для выполнения юридических формальностей, возложенных на них и, тем не менее, они не выполняют предписанные процедуры процесса стратегического планирования [1]. Экономическая программа не может рассматриваться в качестве документа стратегического плана и инструмента управления, который в долгосрочной перспективе поддерживал бы сбалансированную работу и управление процессом реализации стратегических и тактических планов развития муниципального образования.

2. Применение современных методов планирования программ и проектов в системе муниципального управления большинства муниципальных образований находится на достаточно низком уровне. Предполагается, что применение современных инструментов стратегического планирования и управления, список которых представлен ранее в данной статье, позволит реализовывать планы и программы развития на более высоком уровне эффективности и результативности.

3. Методы стратегического планирования должны быть дифференцированы и адаптированы, учитывая особенность, характер и содержание процесса муниципального управления, а также с учетом необходимого и достаточного уровня затрат времен и средств на выполнение процесса стратегического планирования и реализации программ и проектов муниципального образования.

4. Состояние систем планирования и реализации стратегии в сфере муниципального самоуправления можно рассматривать независимо от размеров самих муниципальных образований, однако больше всего возможностей по реализации самостоятельной программы развития имеют достаточно крупные и самостоятельные муниципальные образования в виде городских округов. Вместе с тем, потребность в системе стратегического планирования и управления имеется у всех муниципальных образований независимо от размера. Таким образом, с точки зрения характеристик системы планирования и разработки ее методов нет необходимости в сегментации по размеру муниципального образования.

5. На уровне самоуправления необходимо рассматривать инновации в системе управления в зависимости от финансовой ситуации, открытости системы управления, регионального положения и подхода к руководству.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 08.05.2018).
2. Бабкин, А. В. Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления Российской Федерации / А. В. Бабкин, Е. М. Бухвальд // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2015. – № 4 (223). – С. 25-37.
3. Бухвальд, Е. М. Муниципальное звено стратегического планирования: экономические и правовые проблемы // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. – 2016. – № 4 (37). – С. 41-52.
4. Валентик, О. Н. Стратегическое планирование как основа нового типа муниципальной реформы России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2017. – № 3. – С. 47-56.
5. Грищук, В. А. Применение принципов стратегического управления в муниципальной службе // Вестник ЧелГУ. – 2014. – № 2 (331). – С. 5-8.

6. Дидык, В. В. Исследование практики стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях Севера России // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 23. – С. 31-38.
7. Добролюбова, Е. И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 133-165.
8. Коняткина, В. В. Управление по результатам: оценка прогресса и перспектива // Вестник Казанского технологического университета. – 2012. – № 8. – С. 332-336.
9. Микляева, К. А. К вопросу о сущности и бюджетном обеспечении муниципального стратегического планирования // Вопросы территориального развития. – 2017. – № 3 (38). – С. 15-26.
10. Шинкевич, А. И., Богавеева, Р. Р. Взаимосвязь видов планирования на уровне муниципального образования / А. И. Шинкевич, Р. Р. Богавеева // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 6. – С. 171-177.

References

1. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (red. ot 30.10.2017) «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» [*Federal law dated on 28.06.2014 № 172-FZ (ed. 30.10.2017) About strategic planning in the Russian Federation*]. Available at: <http://base.garant.ru/70684666/> (accessed 08.05.2018).
2. Babkin A. V., Buhval'd E. M. Problemy strategicheskogo planirovaniya v regional'nom i municipal'nom zvene upravleniya Rossijskoj Federacii [*Problems of strategic planning at the regional and municipal levels of the Russian Federation*] // Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ehkonomicheskie nauki [*Scientific and technical sheets of St. Petersburg state Polytechnic University. Economics*], 2015, I. 4 (223), pp. 25-37.
3. Buhval'd E. M. Municipal'noe zveno strategicheskogo planirovaniya: ehkonomicheskie i pravovye problemy [*Municipal link of strategic planning: economic and legal problems*] // Vestnik VolGU. Seriya 3: Ehkonomika. Ehkologiya [*Bulletin Of The VolGU. Series 3: Economics. Ecology*], 2016, I. 4 (37), pp. 41-52.
4. Valentik O. N. Strategicheskoe planirovanie kak osnova novogo tipa municipal'noj reformy Rossii [*Strategic planning as a basis for a new type of municipal reform in Russia*] // Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ehkonomicheskie nauki. [*Scientific and technical sheets of St. Petersburg state Polytechnic University. Economics*], 2017, I. 3, pp. 47-56.
5. Grishchuk V. A. Primenenie principov strategicheskogo upravleniya v municipal'noj sluzhbe [*Application of strategic management principles in the municipal service*] // Vestnik CHelGU. [*Bulletin Of The Chelyabinsk State University*], 2014, I 2 (331), pp. 5-8.
6. Didyk V. V. Issledovanie praktiki strategicheskogo planirovaniya i upravleniya v municipal'nyh obrazovaniyah Severa Rossii [*Research of practice of strategic planning and management in municipalities of the North of Russia*] // Regional'naya ehkonomika: teoriya i praktika. [*Regional Economics: theory and practice*], 2012, I. 23, pp. 31-38.
7. Dobrolyubova E. I. Vnedrenie principov i procedur upravleniya po rezul'tatam v Rossijskoj Federacii: promezhutochnye itogi i napravleniya razvitiya [*Implementation of results-based management principles and procedures in the Russian Federation: interim results and development trends*] // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. [*Issues of state and municipal management*], 2008, I 3, pp. 133-165.
8. Konyatkina V. V. Upravlenie po rezul'tatam: ocenka progressa i perspektiva [*Results-based management: assessment of progress and prospects*] // Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta, [*Bulletin of Kazan technological University*], 2012, I. 8, pp. 332-336.
9. Miklyaeva K. A. K voprosu o sushchnosti i byudzhetnom obespechenii municipal'nogo strategicheskogo planirovaniya [*To the question of the essence and budget provision of municipal strategic planning*] // Voprosy territorial'nogo razvitiya. [*Territorial development issues*], 2017, I. 3 (38). pp. 15-26.
10. Shinkevich A. I., Bogaveeva R. R. Vzaimosvyaz' vidov planirovaniya na urovne municipal'nogo obrazovaniya [*Interrelation of types of planning at the level of municipality*] // Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta. [*Bulletin of Kazan technological University*], 2010, I. 6, pp. 171-177.