

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Е. Н. Сабына¹, М. Н. Сабына²

¹Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

²Администрация Центрального района Барнаула (Барнаул, Россия)

Местное самоуправление сегодня является одной из важнейших структур в системе управления российского общества. Именно поэтому приоритетным направлением является повышение эффективности деятельности его органов. Действующая нормативно-правовая основа оценки деятельности органов местного самоуправления, безусловно, является необходимой и востребованной, однако сама система нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: местное самоуправление, эффективность, оценка эффективности, оценка деятельности органов местного самоуправления.

THE IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS ASSESSMENT SYSTEM IN MUNICIPALITY'S ACTIVITY

E. N. Sabyna¹, M. N. Sabyna²

¹Altai State University (Barnaul, Russia)

²Zentral District Administration of Barnaul (Barnaul, Russia)

The local government today is the most important structure of Russian public management system. That is why the effectiveness of local self-government activity is the priority area. The existing regulatory framework of the local self-government activity assessment is absolutely necessary and relevant. However, the system itself needs to be improved.

Keywords: local government, efficiency, assessment of the effectiveness of local government municipality.

Проблеме эффективности деятельности органов власти всегда уделялось пристальное внимание со стороны государства, и сейчас это является одной из важнейших задач реформирования государственной и муниципальной системы управления.

Исследованию эффективности деятельности органов местного самоуправления посвящены работы А. Г. Ворониной, В. А. Лапина, А. Н. Широкова, А. Ряховской и др. Вместе с тем эта тема остается малоизученной областью российской науки управления постсоветского периода. Много сложностей возникает в практической деятельности специалистов органов власти на местах, ведь некоторые научные работы не в полной мере учитывают существующую законодательную базу. Оценить деятельность того или иного муниципалитета бывает трудно, так

как подсчитать количественно результаты их работы не всегда возможно. Однако ясно, что оценивать эффективность надо, чтобы определить правильность и результативность выбранных направлений деятельности муниципального органа.

Понятие «эффективность» по отношению к деятельности органов власти трактуется по-разному: получаемый эффект, результативность процесса, сопоставление результатов системы управления с результатами аналогичных систем, степень соответствия результатов поставленным целям, отношение достигнутого результата к суммарным бюджетным затратам на его достижение. Мы можем выделить три стороны эффективности муниципального управления: ориентированность на результат (делаются нужные вещи), взаимодействие с потребителями услуг, внутренняя организация

деятельности (насколько правильно делаются нужные вещи).

В 2007 г. Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления» были внесены изменения (дополнения) в статью 18.1, в которой устанавливаются общие принципы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) [3]. Для исполнения данного дополнения были приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуру оценки эффективности деятельности ОМСУ.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [4] и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р [5] был сформирован системный подход относительно результативности работы органов местного самоуправления.

Новые существенные изменения в Указ Президента РФ № 607 были внесены редакцией Указа Президента РФ от 14.10.2012 № 1384, а также и в Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [4]. Первоначальный список показателей уменьшен с 32 до 13, изменена процедура расчета интегрального показателя, которая была выстроена по аналогии с получением оценки деятельности региональных органов власти. Определены значения показателей роста или снижения, по которым возможно определить эффективность деятельности того или другого органа местного самоуправления. Большая часть критериев имеет взаимосвязь с критериями эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Соответствующим структурам исполнительной власти субъектов предписано установить перечень показателей, которые касаются вопросов создания комфортной среды проживания, организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, освещения улиц.

Типовая форма доклада главы местной администрации городского округа (муниципального района) включает 40 показателей (с дополняющими пунктами их более 60, поскольку некоторые из них являются довольно сложными).

Первоначальный перечень из 32 показателей (хотя и в более расширенном варианте, так как от-

дельные показатели являются комплексными) был расширен распоряжением Правительства дополнительными показателями, сгруппированными в семь направлений. С помощью процедуры анализа и обработки составляется сводный доклад главы местной администрации, отслеживается динамика показателей и рассчитывается комплексная оценка.

Система показателей предусматривает индикаторы состояния местных бюджетов, экономического и инфраструктурного потенциалов, темпов роста среднемесячных доходов на душу населения, демографический потенциал и уровень жизни населения территорий. Показатели носят как количественный абсолютный, так и относительный характер, кроме этого, существуют такие, которые характеризуют систему взаимодействия с потребителями, степень удовлетворенности населения качеством предоставленных услуг. Можно классифицировать показатели по сферам: оценка эффективности в сфере организации муниципального управления, образования, культуры, экономического развития, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства; результаты деятельности органов местного самоуправления (например, в сфере ЖКХ, физической культуры и спорта) и деятельность органов МСУ (например, о ходе реализации институциональных реформ).

Руководители местных администраций городских округов и муниципальных районов представляют доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Типовая форма доклада главы администрации муниципалитета о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности за отчетный год и их планируемых значениях на плановый трехлетний период включает 9 разделов:

1. Экономическое развитие. Раздел состоит из подразделов: Дорожное хозяйство и транспорт, Развитие малого и среднего предпринимательства, Улучшение инвестиционной привлекательности;
2. Доходы населения;
3. Здоровье;
4. Дошкольное и дополнительное образование;
5. Образование (общее);
6. Физическая культура и спорт;
7. Жилищно-коммунальное хозяйство;
8. Доступность и качество жилья;
9. Организация муниципального управления.

В методике мониторинга определены подходы к организации скрининга эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов для оценки динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уро-

вень социально-экономического развития муниципального образования, степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления.

По окончании исследования органы власти получают данные о состоянии муниципальных образований, на основании которых выявляются проблемные зоны, требующие приоритетного внимания органов власти, формируется перечень мероприятий как по улучшению качества, так и увеличению объема предоставляемых населению услуг, определению дополнительных источников финансирования.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации используют результаты оценки, стимулируя достижения более высоких показателей, выделяя поощрительные гранты за достижение наилучших показателей (в соответствии с рекомендацией Указа № 607), проводят конкурсы социально-экономического развития муниципальных образований, конкурсы на лучшее муниципальное образование.

Созданная система оценки позволяет с помощью разнообразных критериев оценивать и сравнивать социально-экономическую ситуацию в различных муниципальных образованиях. Несомненным плюсом методики является ее взаимосвязь с полномочиями органов местного самоуправления, которые прописаны в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ, соотнесены с Градостроительным и Бюджетным кодексами РФ, иными федеральными законами, другими нормативными актами. В типовой доклад включены блоки, которые касаются внедрения новых методов управления, качества жизни населения, земельно-имущественных отношений, а также блок показателей, характеризующих удовлетворенность населения. Последний указанный нами блок показателей формируется на основе опросов, которые проводятся посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований.

В целях соблюдения принципа прозрачности и открытости расширяются возможности приобщения граждан к общественному присмотру за работой местной власти. Для этого можно ежегодно размещать в интернете доклады глав муниципальных образований. Между тем система оценки эффективности органов местного самоуправления нуждается в совершенствовании.

Необходимо указать на следующие недостатки.

Отличительной особенностью действующей методики оценки ОМС является то, что значитель-

ная часть индикаторов имеет не статистический, а ведомственный характер. Для повышения объективности расчетных показателей считаем необходимым проведение органами государственной статистики полного учета всех показателей.

Отсутствуют комплексные интегральные показатели социально-экономического развития территории. Часть показателей, которые включены в систему оценки, отражает итоги исполнения полномочий муниципалитета (например, по исполнению бюджета), другие оценивают эффективность деятельности разных уровней власти; некоторые дают оценку уровня социально-экономического развития территории в целом (количество субъектов малого предпринимательства в расчете на 10000 человек населения, доля отремонтированных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием и т.д.).

Отдельные показатели не отражают эффективность работы ОМС (например, доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа), поскольку зачастую имеют 100% охват. Кроме того, показатель *Доля многоквартирных домов, в отношении которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирным домом* имеет во многих муниципалитетах 100% уровень. Более информативными индикаторами, отражающими процессы развития жилищно-коммунального хозяйства, можно считать следующие: *Доля аварийного жилья в структуре жилищного фонда, Степень износа жилищного фонда*. Перспективными показателями в оценке органов управления считаем *Уровень собираемости платежей за предоставленные жилищные и коммунальные услуги, Удельный вес многоквартирных домов, имеющих непосредственное управление и Удельный вес многоквартирных домов, имеющих совет многоквартирного дома*.

Представляется необоснованным включение в методику оценки показателя *Доля организаций коммунального комплекса, использующих объекты коммунальной инфраструктуры, находящиеся в частной собственности или по договору концессии*, так как структура собственности не всегда определяет эффективность работы. Более целесообразным считаем включение показателя, отражающего степень износа инженерных коммуникаций муниципалитета и темп роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

В целом созданная система совершенно не учитывает того, как возник полученный результат: как следствие управления или действия внешних сил, воздействие изменения макроэкономической

ситуации, влияние валовых и темповых значений, действия различных управленческих решений органов власти и т. д. Необходимо помнить о свойстве инерционности и временном лаге. Один из примеров представлен в таблице.

Среди недостатков методики оценки отметим отсутствие должного учета различий и специфики

конкретного муниципального образования, а также то, что не отслеживается траектория его развития. Каждое муниципальное образование может изначально обладать совершенно различным материально-финансовым, кадровым, инфраструктурным потенциалом, иметь географические и демографические особенности.

Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления Барнаула за 2014–2016 гг., %

№ п/п	Наименование индикатора	2014	2015	2016	Примечание
1	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа	54,8	54,9	25,2	Снижение доли участков для налогообложения земельным налогом связано с прекращением права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, предоставленные ранее унитарным предприятиям
2	Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной обеспеченности клубами и учреждениями клубного вида	29,0	28,0	27,4	Снижение фактической обеспеченности учреждениями культуры связано с изменением нормативов обеспеченности населением организациями культуры по их видам деятельности (распоряжение Правительства РФ от 26.01.2017 № 95-р)
	библиотеками	32,0	32,0	28,6	
	парками культуры и отдыха	100	100	34,8	

Система оценки не встроена в систему стратегического планирования, поэтому прослеживаются недостатки во взаимосвязи в цепочке мониторинга: *муниципальные программы — отчеты глав муниципальных образований — отчеты исполнительных органов власти субъектов РФ*. В первую очередь это касается показателей оценки эффективности: органы местного самоуправления в таких документах стратегического планирования, как муниципальные программы, на практике не используют показатели, установленные законодательством, и оценивающие результаты их деятельности за год.

Оценка эффективности деятельности ОМС — это анализ показателей их деятельности по решению вопросов местного значения, соотношение достигнутых показателей и суммарных затрат бюджетных средств на получение данных результатов. В рассматриваемых нами нормативно-правовых актах таких соотношений не предполагается, вследствие чего вообще можно поставить вопрос о том, что разработанные показатели не являются индикаторами эффективности. К сожалению, пока нет методики, которая бы оценивала количество необходимых бюджетных средств для исполнения того или иного расходного обязательства.

Не разработан механизм, который бы гарантировал достоверность результатов опроса, ответы граждан субъективны, поэтому по ним нельзя однозначно определить удовлетворенность населения. Значительное влияние на результаты опросов

оказывают установки и когнитивные факторы. Неудовлетворенность населения деятельностью муниципального управления может быть связана с невозможностью попасть на прием, отказом от помощи по решению проблем, высокими ценами, обвинением в коррупции и т. д. Предусмотрено 28 социологических показателей, характеризующих качество и доступность предоставления муниципальных услуг по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления. Понятие «удовлетворенность» имеет скрытый смысл и в быденном сознании отражает уровень толерантности. Как мы знаем, население очень низко информировано о разграничении полномочий органов государственной власти и полномочий между субъектом Федерации и местной властью [7].

Анкетирование на сайте субъекта Федерации не обладает репрезентативной представительностью и высоким охватом населения. Мы считаем оправданным проведение социологических исследований по удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления на портале государственных и муниципальных услуг.

Многие исследователи проблем МСУ считают, что местное самоуправление — это независимый уровень власти, поэтому он может быть подотчетен только в рамках переданных ему государственных полномочий.

С учетом проведенной за счет средств бюджета инвентаризации земельных участков под многоквартирными домами с последующей постановкой

их на государственный кадастровый учет данный показатель достиг практически 100% уровня. Представляется возможным с учетом реализующегося в рамках исполнения Послания Президента России среднесрочного проекта «Комфортная среда» по благоустройству дворовых территорий многоквартирных домов дополнить методику показателем *Удельный вес дворовых территорий, в отношении которых реализованы мероприятия по комплексному благоустройству с устройством детских площадок, парковок.*

Считаем, что показатель *Доля выпускников муниципальных общеобразовательных организаций, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников* не совсем корректно отражает результат работы муниципальной власти. Более объективным индикатором является *Средний балл по ЕГЭ.*

Показатель *Наличие в городском округе Генерального плана* не в полной мере отражает результат деятельности муниципальной власти, поскольку он в большинстве образований имеется, но нуждается в корректировке. Представляется обоснованным включение дополнительных показателей: *Удельный вес проектов межреволюции и застройки сельских поселений, входящих в городской округ; Удельный вес проектов межреволюции и застройки кварталов застройки,* а также с учетом успешного московского опыта реновации жилищного фонда ввести индикаторы развития ранее застроенных территорий.

По нашему мнению, также совершенно не являются аналитическими показатели методики по энергосбережению, так как они статичны

и не имеют динамики развития. Предлагаем в соответствии с Федеральным законом дополнить методику индикатором снижения энергопотребления организациями бюджетного сектора, выраженным в процентах.

Считаем обоснованным с учетом полномочий и задач ОМС, отраженных в действующих нормативных актах, но не включенных в методику оценки, рассмотреть возможность внесения в перечень оценки следующих показателей:

1. Удельный вес муниципальных услуг, оказанных в электронном виде. Доля населения, зарегистрированного на портале госуслуг.

2. Ввод новых рабочих мест.

3. Уровень газификации жилищного фонда.

4. Охват индивидуального жилого сектора организованной системой вывоза твердых бытовых отходов.

5. Охват населения территориально-общественным самоуправлением.

Используемая в настоящее время система оценки акцентирует внимание только на тех изменениях, которые субъект управления производит во внешней среде, не охватывает внутреннюю эффективность, т. е. параметры самой организации. Она характеризует процесс выработки, принятия и исполнения решений в рационально организованном управлении.

В целом внедрение механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления имеет положительное значение в организации их работы, но вместе тем действующая методика нуждается в корректировке и совершенствовании с учетом практики ее применения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Баранова И. В. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности деятельности органов власти // Влияние модернизации общественных и корпоративных финансов на структуру и содержание программ непрерывного профессионального образования в области экономики и менеджмента : материалы Международной научно-практической конференции / под общ. ред. Н. В. Фадейкиной. Новосибирск, 2012. С. 101–107.

2. Волков А. В. К вопросу об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов // Развитие экономики и предпринимательства в условиях экономических стратегий импортозамещения : материалы Международной научно-практической конференции / под ред. В. И. Малышкова. М., 2015. С. 99–101.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. 6 окт. № 40. Ст. 3822.

4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

5. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1331-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

6. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» подпункта «и» пункта 2 указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства РФ от 17.12.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/

7. Киселева Н. В. Когнитивные аспекты в социологической оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления // Вестник социально-политических наук / Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова. 2013. № 12. С. 62–68.

REFERENCES

1. Baranova I. V. (2012) Sovershenstvovanie metodicheskikh podhodov k ocenke ehffektivnosti deyatel'nosti organov vlasti. Vliyaniye modernizatsii obshchestvennyh i korporativnyh finansov na strukturu i sodержaniye programm nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya v oblasti ehkonomiki i menedzhmenta. Conference proceedings. Novosibirsk. P. 101–107.

2. Volkov A. V. (2015) K voprosu ob ocenke ehffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov. Razvitiye ehkonomiki i predprinimatel'stva v usloviyah ehkonomicheskikh strategiy importozameshcheniya. Conference proceedings Moscow. P. 99–101.

3. Federal Law of 06.10.2003 No 131-FZ “On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation” (as in force on 28.12.2016).

4. Decree of the President of the Russian Federation “On the evaluation of the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts” of 28.04.2008. No 607.

5. The Order of the Government of the Russian Federation “Assessment of the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts” of 11.09.2008 No 1331-r.

6. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of 28.04.2008 г. No 607 “On the evaluation of the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts” subparagraph “i” paragraph² of the Decree of the President of the Russian Federation of 7.05.2012 No 601 “On the main directions of improving the system of public administration”: The Order of the Government of the Russian Federation of 17.12.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/

7. Kiseleva N. V. (2013) Kognitivnye aspekty v sociologicheskoy ocenke ehffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya. P. G. Demidov Yaroslavl State University. № 12. P. 62–68.