

ББК 67.400.74

*Е.Н. Сабына*

## **Проблемы формирования единой системы оценки эффективности деятельности муниципальных образований**

*Ключевые слова:* местное самоуправление, эффективное управление, эффективное муниципальное управление, эффективность деятельности органов местного самоуправления, принципы эффективности, оценка эффективности управления, Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607.

*Key words:* local government, effective management, effective municipal management, efficiency of activity of local governments, efficiency principles, management performance evaluation, the decree of the President of the Russian Federation from April, 28<sup>th</sup>, 2008 №607.

Местное самоуправление является важнейшей частью системы управления современным обществом. Значение его в том, что оно способствует улучшению эффективности функционирования хозяйства и качества жизни населения. Чтобы местному самоуправлению быть успешным, достичь поставленных целей, органы местного самоуправления должны так организовать управление, чтобы оно было эффективным и результативным. Если использовать применительно к органам местного самоуправления терминологию П. Друкера, то они должны предоставлять «нужные, правильные услуги» (результативность), как следствие того, что услуги предоставляются «правильно» (эффективность) [1]. Как говорил основоположник менеджмента Г. Эмерсон, «главной заботой управляющего должна быть эффективность» [2], так считают многие управленцы и сегодня.

Определение эффективности и выявление результатов управления социально-экономическими системами остается одной из наименее исследованных областей науки муниципального управления. Много вопросов и проблем возникает в практической деятельности органов власти и управления. Сложность в оценке деятельности органов муниципальной власти проявляется также и в том, что эти учреждения не производят материальной продукции и не всегда связаны с оказанием услуг.

Описанию эффективности государственного и муниципального управления посвящен ряд научных работ. Однако данные исследования очень часто не учитывают сложившуюся практическую реальность, прежде всего, сформированную законодательную базу. Вместе с тем совершенно очевидно, что оценка эффективности представляет чрезвычайную практическую ценность, поскольку позволяет подсчитать, насколько правильно выбраны направления деятельности и какой результат она приносит.

В настоящее время в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее – Указ Президента №607) [3] и Распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 №1313-р (далее – Распоряжение Правительства №1313-р) [4] в России создается основанная на единых методологических принципах система оценки эффективности деятельности муниципальных образований. Принятие данных нормативных актов стало логическим продолжением формирования единой системы повышения качества и эффективности исполнения полномочий органами власти всех уровней, а также системы показателей, характеризующих социально-экономическое развитие страны. Фактически происходит создание основы для муниципальной статистики. Указ Президента №607 также предусматривает разработку системы отчетности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ, ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта РФ. Главам местных администраций городских округов и муниципальных районов предписано представлять доклады о достигнутых показателях для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за 2008-й и последующие годы.

Органам исполнительной власти Российской Федерации Указом Президента №607 рекомендовано за достижение наилучших результатов выделять гранты городским округам и муниципальным районам, а также предоставлено право устанавливать дополнительные показатели, касающиеся вопросов благоустройства территории, организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, освещения улиц.

В Алтайском крае было подписано постановление администрации края о методике оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Оно предусматривает индикаторы экономического потенциала (индексы промышленного производства и производства продукции сельского хозяйства, удельный вес безубыточных сельхозорганизаций, темпы роста заработной платы, уровень безработицы, объемы инвестиций, число занятых в малом

бизнесе и т.д.), оценку состояния местных бюджетов (темпы роста налоговых и неналоговых доходов, снижение просроченной кредиторской задолженности, эффективность муниципальных закупок и др.), инфраструктурного потенциала (индекс физического объема оборота розничной торговли, оборота общественного питания, темп роста объема платных услуг населению, фактический уровень платежей населения за жилье и коммунальные услуги к уровню начисления). Также при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления учитывается демографический потенциал территорий, уровень жизни населения, рассчитываемый на основе коэффициента естественного прироста (убыли), миграционного прироста, темпов роста среднемесячных доходов на душу населения, динамики уровня преступности.

В сфере муниципального управления принимается во внимание доля действующих муниципальных целевых программ от числа утвержденных. Введены дисквалификационные критерии, которые связаны с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ и условиями качества управления бюджетом (превышение предельных значений дефицита местного бюджета и объема муниципального долга и расходов на его обслуживание, установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, наличие просроченной кредиторской задолженности по оплате труда, коммунальным услугам).

Вышеобозначенными нормативными документами (Указ Президента №607 и Распоряжение Правительства №1313-р) утвержден перечень показателей оценки эффективности муниципальных образований, состоящий из 139 индикаторов, а также типовая форма доклада главы муниципального образования о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности администрации города (района) за отчетный год и планируемых результатах на плановый трехлетний период.

Типовая форма отчета главы муниципалитета представляет собой динамику показателей за пять лет (и комплекс мероприятий по их достижению) и включает 9 разделов:

1. «Экономическое развитие», который, в свою очередь, разбивается на три подраздела «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».

Оценку деятельности органов местного самоуправления предлагается проводить как по количественным показателям (например, доля населения, охваченного профилактическими медицинскими осмотрами), так и по степени удовлетворенности населения. В частности, одним из показателей является удовлетворенность населения (процент от числа опрошенных): медицинской помощью; качеством дошкольного образования, общего и дополнительного образования детей; деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), в том числе их информационной открытостью.

Анализ утвержденных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет выделить ряд положительных и негативных моментов. К положительным моментам можно отнести:

- нормативное и методологическое единство системы оценки эффективности органов местного самоуправления дает возможность сравнения темпов и уровня развития муниципальных образований;

- разнообразие представленных критериев позволяет оценить и экономическую, и общественно-политическую ситуацию в муниципальном районе или городском округе. Например, такие показатели, как удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 тысяч человек, доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения, доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа, характеризуют уровень социальной комфортности муниципального образования. Другая группа показателей говорит о созданных условиях для сохранения здоровья населения. Это доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; число смертей лиц в возрасте до 65 лет и число случаев смерти детей; доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование, и т.д.;

- стимулирование за достижение наилучших значений показателей эффективности осуществляется в виде предоставления грантов из бюджетов субъектов Федерации;

- тесная зависимость показателей с полномочиями органов местного самоуправления, определенными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», реализуется Градостроительным и Бюджетным кодексами, Федеральными законами от 21.07.2007 №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций

коммунального комплекса», от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и других федеральных и рядом других нормативных актов. Типовым докладом устанавливаются сферы муниципального хозяйства, требующие приоритетного внимания местных органов власти. Таким образом, отчасти законодатель попытался приблизиться к проблеме общей социальной эффективности систем управления, которая связана прежде всего с интересами и целями общественного развития;

- внедряются инновационные механизмы для обеспечения прозрачности власти, общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Так, предусматривается ежегодное, до 1 мая, представление докладов глав муниципальных образований в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также их размещение на официальном сайте муниципалитета в сети Интернет. Это существенно расширяет информационную открытость местных органов управления, предоставляет возможность гражданам оценить эффективность ее работы с результатами других муниципальных образований;

- совершенно оправданно в разделе доклада «Улучшение инвестиционной привлекательности» основное внимание уделено развитию земельно-имущественных отношений территории;

- как и при оценке эффективности органов исполнительной власти регионов, основное внимание заострено на показателях, которые характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления. Указом Президента России внедрен блок показателей, характеризующих удовлетворенность населения услугами муниципального управления, его информационной открытостью;

- анализ деятельности муниципалитетов позволяет выявлять сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также формировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления;

- разработан единый механизм управленческого контроля мониторинга эффективности работы муниципалитета. Принципиальным новшеством этого механизма является составление перечня показателей, необходимых для определения неэффективных расходов местных бюджетов.

Анализ созданной системы оценки эффективности муниципальных образований позволяет выделить ряд ее недостатков:

- достижение некоторых показателей, характеризующих выполнение отдельных полномочий местного самоуправления, не обеспеченных финансовыми ресурсами в полном объеме, затруднено дефицитом местных бюджетов;

- существенный уклон общей системы оценки эффективности муниципалитетов сделан в сторону социальной сферы. Удельный вес показателей сферы здравоохранения, образования, культуры и спорта составляет около 50% от общего их количества;

- отсутствуют комплексные интегральные показатели социально-экономического развития территории;

- не все показатели утвержденной системы оценки эффективности муниципальных образований отражают конечный результат деятельности муниципалитетов. Часть из них отражают сам факт реализации полномочий местного значения, например, показатели бюджетно-финансовой сферы. При этом основной акцент делается на выявлении неэффективных расходов бюджета (сравнение действующих расходов с их нормативными значениями), а не на их эффективности;

- имеются показатели, оценивающие эффективность работы не только муниципальных образований, но и исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации и Российской Федерации. Прежде всего, это показатели эффективности распоряжения земельными ресурсами территории. В условиях централизации на уровне субъекта Федерации полномочий по распоряжению земельными участками влияние муниципальных образований на эти процессы достаточно ограничено во многих муниципалитетах;

- существуют такие контрольные показатели, которые не имеют прямого отношения к предметам ведения и полномочиям местных властей, и повлиять на них местным властям крайне сложно. Например, как оценить, насколько от действий местных властей зависят такие показатели, как число случаев смерти в возрасте до 65 лет или удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в ЕГЭ;

- преобладает ведомственный характер учета показателей оценки эффективности. Указом Президента РФ №607 было поручено Правительству Российской Федерации обеспечить включение показателей оценки эффективности деятельности муниципальных образований в федеральную программу статистических работ на 2009-й и последующие годы, однако в итоге официальным статистическим учетом удалось охватить только 46% показателей, остальные формируются на основании данных ведомственной статистики муниципальных служб. В целях обеспечения постоянного мониторинга показателей представляется оправданным создание службы муниципальной статистики, однако в условиях дефицита местных бюджетов это трудно реализуемо. К тому же для эффективного функционирования муниципальной статистики необходимо соответствующее изменение действующего законодательства;

- ухудшение макроэкономических условий в настоящее время делает затруднительным среднесрочное планирование показателей;

- повсеместно ощущается недостаток методических материалов для расчета показателей. Утвержденная Правительством РФ методика расчета имеет достаточно общий характер. Разработанная Министерством регионального развития России «Инструкция по подготовке доклада» позволила упростить этот процесс, вместе с тем по ряду показателей допускается двойное толкование. Методика расчета отдельных показателей, например удельный вес детей в возрасте от 5 до 7 лет, получающих услугу дошкольного образования, в некоторых муниципальных образованиях выше 100%, что вызывает сомнение в их достоверности;

- несмотря на требование Указа Президента РФ №607, некоторые субъекты Федерации до сих пор не разработали документы, регламентирующие порядок подготовки докладов глав муниципальных образований, порядок проведения социологических опросов населения, до территорий не доведены целевые нормативные значения показателей для расчета неэффективных расходов бюджета. Для обеспечения объективности Распоряжением Правительства РФ №1313-р предусматривалось проведение субъектом Федерации социологических опросов для выявления уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. Однако на практике, в связи с определенной самоустраненностью региональных органов управления от этого процесса, социологические исследования, как правило, проводятся местными органами собственными силами;

- установлены поздние сроки предоставления данных официального статистического учета. Значительная часть показателей рассчитывается в марте-апреле года, следующего за отчетным периодом (часть показателей, например, в сфере предпринимательства и состоянии основных фондов, предоставляется значительно позднее). В свою очередь, показатели, которые закреплены за Территориальными органами Федеральной службы государственной статистики, предоставляются ежегодно до 1 апреля;

- несмотря на то что, Указом Президента РФ четко определены сферы (утилизация мусора, благоустройство, озеленение, освещение улиц), по которым субъект Федерации может разработать дополнительные показатели эффективности деятельности муниципалитетов, ряд регионов доводят до местных органов власти целевые индикаторы, относящиеся к сфере компетенции органов государственной власти (например, занятость населения, охрана правопорядка, миграция и др.);

- не определены санкции за нарушение установленных индикаторов, в том числе ответственность глав муниципальных образований за допущение ухудшения динамики показателей. Кроме того, не отражен

механизм формирования и согласования плановых показателей деятельности муниципалитетов на федеральном и региональном уровнях.

В целях повышения эффективности системы оценки деятельности органов местного самоуправления предстоит:

- 1) формирование системы ежеквартального мониторинга целевых показателей и неэффективных расходов бюджета (создание постоянно действующей комиссии или рабочей группы);

- 2) включение показателей эффективности деятельности муниципальных образований в долгосрочные целевые программы и доклады об основных результатах и направлениях деятельности отраслевых получателей бюджетных средств;

- 3) по каждому направлению органам местного самоуправления разработать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности.

Следующим шагом должен стать переход от формирования показателей эффективности к определению индикаторов эффективности – как минимально, так и максимально необходимых, а также выяснение сравнительной и потребительской эффективности. Это одна из самых сложных работ аналитиков, которая прежде всего касается оценки стандарта качества муниципальных социальных услуг и их измерения. Каждая из этих услуг должна быть предельно конкретизирована и стандартизирована. Причем необходимо определиться, на каком уровне управления проводить стандартизацию – на федеральном или региональном. Стандартизация на федеральном уровне позволит обеспечить равенство жизненных условий для всех жителей страны, но не будет учитывать различие в социально-экономическом положении регионов. Стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг для жителя Новосибирска сильно отличаются от тех стандартов, которые достижимы в сельских муниципальных районах Алтайского края. Если вводить стандарты на региональном уровне, то необходимо учитывать, что разрыв между муниципальным районом и городским округом также будет значительным, поэтому показатели должны различаться в зависимости от типов и, возможно, численности муниципальных образований.

В оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления часто делается акцент только на тех изменениях, которые управляющая деятельность производит во внешней среде, объекте управления (характер и степень этих изменений), не затрагивая, таким образом, внутреннюю эффективность – эффективность деятельности системы управления. Это эффективность работы органов местного самоуправления, которая заключается в выработке, принятии, организации исполнения решений, в рационально организованном управлении. К ней наиболее близко примыкает операционная эффективность, т.е.

соотношение между результатами управленческой деятельности и затрачиваемыми усилиями, которые определяются деловыми качествами управленцев, а также тем, насколько рационально используется их потенциал. Для агрегированного показателя эффективности управленческого труда необходимо рассчитывать такие критерии, как: оценка оперативности работы аппарата управления; рациональность управленческой документации; соответствие структуры и численности аппарата управления нормативным требованиям по выполняемым функциям; обеспеченность и, соответственно, использование современных информационных технологий, оргтехники; управляемость; качество выполнения управленческих функций и некоторые другие. Общий показатель состояния уровня организации управления устанавливается с учетом всех указанных показателей и определяется как средневзвешенная величина.

Анализируя эффективность деятельности, следует помнить о том, что необходимо выяснять, действительно ли полученный результат возник вследствие управления, а не действия каких-либо сторонних и внешних сил. Например, оценивая итоги работы промышленности, фиксируется факт улучшения/ухудшения как некое достижение органов власти, в реальной же действительности это может быть талант топ-менеджмента, сложившаяся экономическая конъюнктура, действия вышестоящих уровней власти и т.д. Необходимо устанавливать взаимосвязь между целями, задачами, технологиями реализации решений и реально полученными результатами.

Кроме этого, необходимо помнить о том, что некоторые показатели эффективности обладают свойством инерционности и какое-то время сохра-

няют накопленную тенденцию роста или падения в оцениваемом периоде, несмотря на предпринятые управленческие действия.

Оценка эффективности управления в органах власти – явление достаточно сложное, и связано это с тем, что субъект управления представляет собой совокупность «субъектов управления»: представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, каждый из которых выполняет строго определенные функции. Следовательно, необходимо различать эффективность каждого из органов управления и общую эффективность управления как некую интегральную сумму эффективностей совокупного субъекта управления. Является ли это следствием результата деятельности руководителей, их организаторского и иного таланта, или это следствие муниципальных правовых актов? Это важно, поскольку может служить основанием для последующих действий, формирования, накопления и использования положительного опыта.

В заключение хотелось бы отметить, что созданная нормативно-правовая база позволит сформировать единую систему оценки деятельности органов местного самоуправления. Повышение же эффективности деятельности органов местной власти в значительной степени зависит от применения принципов и процедур управления, ориентированных на достижение конечного результата, разработки и внедрения стандартов предоставления муниципальных услуг, оптимизации функций, формирования в муниципалитете необходимого организационного, ресурсного и кадрового обеспечения.

### **Библиографический список**

1. Друкер, П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер ; пер. с англ. М. Котельниковой. – М., 2003.
2. Эмерсон, Г. Двенадцать принципов эффективности / Г. Эмерсон, А. Файоль и др. // Управление – это наука и искусство. – М., 1993.
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муни-

ципальных районов : Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 // Собрание законодательства. – 2008. – №18. – Ст. 2003.

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