

N.N. Yakimchuk

PROBLEM OF ASSESSING EFFECTIVENESS OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES IN RUSSIAN FEDERATION

Natalya Yakimchuk – acting Head of the Department of State and Municipal Administration, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Political Science, Gatchina; **e-mail: yakimchuk777@bk.ru.**

We consider the concept of “effectiveness” with reference to state and municipal administration. We analyze the system of assessing local self-governing bodies in the Russian Federation from the point of view of legal foundations, indicators and methods. The following problems of effectiveness assessment are revealed: the contents of effectiveness indicators do not fully correspond to the problems faced by local municipal areas and urban districts; common indicators do not take into consideration specific characteristics of municipal units development; there is a lack of relevant and reliable statistical data; the rules of assessing satisfaction of the population with local self-governing bodies as well as rules of assessing the effectiveness of local self-governing bodies and their heads are imperfect.

Keywords: effectiveness of state and municipal administration; local self-governing bodies; indicators and methods of assessing effectiveness of local self-governing bodies.

Н.Н. Якимчук

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

Наталья Николаевна Якимчук – и.о. зав. кафедрой государственного и муниципального управления, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат политических наук, г. Гатчина; **e-mail: yakimchuk777@bk.ru.**

В статье рассматривается понятие «эффективность» применительно к сфере государственного и муниципального управления. Проанализирована система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ: нормативно-правовая основа, показатели, методика. Выявлены проблемы оценки эффективности работы муниципальной власти: содержание показателей эффективности не в полной мере соответствует содержанию вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов; унифицированность показателей без учета особенностей развития муниципальных образований; отсутствие полноценной и достоверной статистической информации; несовершенство правил оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и правил оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления и руководителей организаций.

Ключевые слова: эффективность государственного и муниципального управления; органы местного самоуправления; показатели и методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Одним из приоритетных направлений проводимой в РФ административной реформы является эффективность государственного управления и местного самоуправления. Повышение эффективности деятельности органов власти декларировалось в качестве одной из базовых целей реформирования как Концепцией админи-

стративной реформы в Российской Федерации 2006–2010 годов (утвержденной распоряжением Правительства от 25.10.2005 г. № 1789-р), так и Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы (утвержденной распоряжением Прави-

тельства от 10.06.2011 г. № 1021-р). В 2007 году в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» были внесены поправки, а именно – появилась статья 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» [2. Ст. 18.1]. В 2008 году Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [3] был утвержден перечень показателей эффективности. Методика мониторинга эффективности, рекомендации по грантовой поддержке муниципальных образований, направленной на стимулирование инициатив на местном уровне и их поощрение, представлены в Постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 [4].

В вышеуказанные нормативно-правовые акты с 2008 по 2016 гг. неоднократно вносились поправки. Вопросы эффективности деятельности органов местного самоуправления являются предметом активного обсуждения как в научных кругах, так и среди практиков муниципального управления. Связано это, в первую очередь, со сложностью использования общепринятого в литературе по теории управления и экономике понятия «эффективность» применительно к управлению муниципальным образованием. Когда речь идет об эффективности какого-либо экономического явления, то мы оцениваем результат конкретной деятельности на каждую единицу затрат: финансовых, трудовых, материальных и пр.

При оценке государственного и муниципального управления сложными социально-экономическими системами возникает необходимость объективно характеризовать эффективность и результативность одновременного решения множества задач, которые могут иметь характер глобальных и локальных, стратегических и тактических, отраслевых, общегосударственных, региональных и муниципальных, сопоставив эффект, т.е. результат, полученный в системе, с затратами, направленными на его достижение. Центральное место при оценке эффективно-

сти деятельности органов государственной власти и местного самоуправления занимает не столько величина экономического эффекта, а, в первую очередь, социально-политические результаты власти, удовлетворенность граждан качеством их жизни. С понятием «эффективность» управления тесно связано понятие «результативность». «Результативность» деятельности органов государственной власти и местного самоуправления понимается как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности.

Экономическая эффективность и социальная эффективность тесно взаимосвязаны друг с другом. Известный итальянский экономист В. Парето, которого справедливо считают одним из основоположников концепции эффективности (неоклассическая теория благосостояния), рассматривает эффективность как «состояние дел, при котором невозможны изменения, направленные на более полное удовлетворение желаний одного человека, не наносящие при этом ущерб удовлетворению желаний другого человека» [5].

Специфика местного самоуправления в РФ заключается в его организационной обособленности в общей системе управления государством – «органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти» [1. Ст. 12]. Законодательством определено, что именно через местное самоуправление народ осуществляет свою власть как через прямые формы участия, так и (или) через органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения, исходя из истории, традиций и интересов жителей определенной территории. Органы местного самоуправления, в структуре которых предусмотрена обязательность наличия представительного органа местного самоуправления, высшего должностного лица – главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – местной администрации подотчетны, в первую очередь, гражданам. Главная цель их деятельности – обеспечение устойчивого социально-экономического развития

муниципального образования и улучшение качества жизни населения на постоянной основе.

Применяемая сегодня унифицированная методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления заключается в том, что главы муниципальных районов и городских округов готовят ежегодный доклад о достигнутых значениях 40 показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период и представляют его в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Указом Президента предусматривается обязательная публикация докладов в сети Интернет [3], целью которой является открытость и прозрачность власти для граждан. Каждый житель получает возможность оценить работу муниципальной власти и сравнить ее с результатами работы органов местного самоуправления других территорий.

Для оценки эффективности применяются абсолютные (например, среднегодовая численность постоянного населения [4]) и относительные (число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения [4]) показатели; показатели комплексной оценки, которые включают в себя как объективные данные о развитии муниципалитета, так и субъективную оценку деятельности органов местного самоуправления со стороны граждан.

С помощью мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления можно выявить, какие сферы являются проблемными и требуют повышенного внимания со стороны местных властей, какие существуют внутренние резервы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

К несомненным положительным сторонам системы оценки эффективности деятельности муниципальной власти можно отнести стимулирование муниципальных органов за счет предоставления грантов в форме межбюджетных трансфертов из регионального бюджета в случае достижения наилучших значений показателей.

Показатели сгруппированы по 9 направлениям: 1) экономическое развитие; 2) дошкольное образование; 3) общее и дополнительное образование; 4) культура; 5) физическая культура и спорт; 6) жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; 7) жилищно-коммунальное хозяйство; 8) организация муниципального управления; 9) энергосбережение и повышение энергетической эффективности [4].

Представляется целесообразным при формировании системы показателей эффективности деятельности местной власти опираться на следующие факторы:

1) вопросы местного значения, четко определенные ФЗ-131 для муниципальных районов и городских округов [2. Гл. 3];

2) степень удовлетворенности граждан деятельностью органов местного самоуправления;

3) ресурсы, которые имеются в наличии у органов местного самоуправления, и потенциал социально-экономического развития муниципалитета.

Очевидно, что существует определенная разобщенность между показателями эффективности и вопросами местного значения. При формулировке четких, конкретных, измеримых показателей (параметров) необходимо принимать во внимание, в какой степени муниципальные власти в соответствии с закрепленными за ними полномочиями и имеющимися в распоряжении ресурсами имеют возможность оказывать конкретное воздействие на эти показатели. Представляется оправданным, что с 1 января 2017 года такой показатель, как «Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам» был изъят из основного перечня, остался в числе дополнительных показателей (в данной редакции Указ Президента от 28.04.2008 г. № 607 начал действовать с 1 января 2017 года) [3].

Если вести речь о ресурсах, то здесь следует отметить, что в современной практике муниципального управления в РФ ситуация с самостоятельностью органов местного самоуправления во многом осложнена отсутствием финансовой независимости муниципалитетов при наличии, тем не менее, собственного бюджета и муниципальной собственности. По данным Министерства финансов РФ, в общем объеме собственных доходов местных бюджетов доля дотаций, в том числе замененная дополнительными нормативами отчислений, составляла менее 5% только у 15,5% муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2015 году; в 70,3% местных бюджетов – доля дотаций превышала 20%; в 35,8% местных бюджетов доля дотаций составила свыше 50% [6. С. 21]. В 2015 году самостоятельно решали все вопросы местного значения органы местного самоуправления в 305 городских поселениях (18,7% от общего числа) в 49 регионах и в 3613 сельских поселениях (19,5% от общего числа) в 56 регионах [6. С. 26].

Унифицированная система показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления играет важную роль, так как позволяет создать информационную базу для межмуниципальных сравнений, обеспечить реализацию принципа согласования целей и синхронизации действий региональных властей и органов местного самоуправления. Однако в рамках действующей системы оценки не учитывается значительное разделение муниципальных образований по специализации (сельскохозяйственные муниципальные районы, промышленные городские округа, муниципалитеты с преобладанием туристско-рекреационного сектора и т.п.), по уровню социально-экономического развития, по имеющемуся потенциалу, по объективным условиям проживания (природным, географическим). Такая дифференциация имеет место не только на общегосударственном уровне, но и в рамках одного субъекта РФ. На законодательном уровне региональные власти не вправе устанавливать дополнительные показатели эффективно-

сти деятельности органов местного самоуправления [3]. Способом дополнения унифицированных показателей может служить методика, предлагаемая Т.С. Корчагиной: «на уровне муниципального района (городского округа) вводится система индивидуальных показателей, состоящая из перечней показателей оценки эффективности управления местным хозяйством и показателей оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территории» [7. С. 19]. В рамках данной методики предусмотрены показатели оценки эффективности муниципальных властей первого уровня – органов местного самоуправления поселений. Здесь необходимо отметить, что большая часть закрепленных сегодня нормативно-правовыми актами РФ показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов напрямую зависит и определяется результатами работы муниципальной власти в поселениях, входящих в состав района. В связи с вышесказанным зачастую сложно сказать, эффективность деятельности каких органов местного самоуправления оценивается: городских и сельских поселений или муниципального района.

Считаем целесообразным мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления по ряду ключевых показателей проводить чаще, чем один раз в год (как это установлено сегодня). Промежуточные результаты окажутся полезными как для проблемных муниципальных образований в целях их поддержки до формирования годового доклада, так и для успешных территорий, которые смогут проследить динамику изменений в той или иной сфере и в зависимости от направленности последней корректировать управленческие решения.

Одной из существенных проблем измерения эффективности деятельности органов местного самоуправления является отсутствие полноценной и достоверной статистической информации. На современном этапе муниципальная статистика не выступает в качестве исчерпывающего источника информации для принятия

управленческих решений органами местного самоуправления. К существенным пробелам в данной сфере можно отнести: действующую технологию сбора информации органами статистики, отсутствие методик досчета на муниципальном уровне, недостаточное количество квалифицированных специалистов, недостаточность средств в муниципальных образованиях на техническое оснащение деятельности, проведение выборочных наблюдений. Проведение статистических исследований не входит в перечень вопросов местного значения, что не дает возможность включить его в расходные обязательства бюджета. В большинстве случаев статистические органы в муниципальных образованиях обеспечивают лишь сбор информации, в то время как не реализуется в полной мере такая важная функция как, например, проведение мониторинга и сравнительного анализа по основным социально-экономическим показателям, в том числе для разработки прогнозов развития муниципального образования.

Отдельного рассмотрения заслуживают вопросы, связанные с оценкой удовлетворенности граждан деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района). Базовой целью деятельности местной власти является удовлетворение потребностей населения, повышение уровня и улучшение качества его жизни. По словам Президента РФ В.В. Путина, «главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан» [8]. Действительно, местное сообщество относится к основным потребителям услуг, оказываемых органами местного самоуправления. В этих условиях, очевидно, что именно население и должно являться основным субъектом оценки деятельности органов местного самоуправления.

Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций – сравнительно новая процедура для России. С 1 января 2014 года на-

ряду с проведением традиционных опросов об удовлетворенности граждан работой органов местного самоуправления, население опрашивают «с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» [4] на предмет удовлетворенности организацией транспортного обслуживания, автомобильных дорог, жилищно-коммунальными услугами в муниципальном образовании.

В случае, если экспертная комиссия выявит обоснованные причины низкой оценки населением деятельности руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций, то она может порекомендовать принятие мер, направленных на повышение результативности, вплоть до рекомендации высшему должностному лицу субъекта РФ направить «представительному органу муниципального образования инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку» [4]. На наш взгляд, здесь необходимо детализировать инициативы в зависимости от действующей модели местного самоуправления. В случае, если глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию на принципах единоначалия, инициатива об удалении его в отставку является оправданной, так как именно высшее должностное лицо будет нести всю полноту ответственности за развитие территории. В случае, если глава муниципального образования избирается из числа депутатов представительного органа, а исполнительно-распорядительный орган возглавляет нанимаемый на конкурсной основе глава местной администрации, логичнее, в первую очередь, расторгнуть контракт с наемным «сити-менеджером», так как именно он отвечает, в первую очередь, за решение вопросов местного значения.

Возвращаясь к вопросу оценки удов-

летворенности граждан работой местных властей, следует обозначить ряд проблем в этой сфере, самой серьезной из которых является охват опросом аудитории. Наблюдается низкая активность населения, обусловленная в большинстве случаев отсутствием осведомленности жителей о его проведении. В 2016 году в Постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 появился пункт 18, в котором «рекомендуется размещать на официальных сайтах соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, баннеры (графические изображения или краткую информацию о проводимом опросе с применением IT-технологий), представляющие собой ссылки на сайт или страницу сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", где проводится опрос с применением IT-технологий» [4]. Кроме того, граждане не видят смысла принимать участие в данных мероприятиях из-за рекомендательного характера полученных результатов опроса. Следует отметить, что возникают сложности с определением круга пользователей Интернета, которые будут оценивать работу муниципальных руководителей. Таким образом, получение репрезентативной картины в случае опросов с применением IT-технологий осложняется существенным смещением выборки и возможностью манипулятивных действий со стороны заинтересованных в определенных результатах лиц.

Одним из недостатков традиционного опроса, влияющего на итоги данной процедуры, является тот факт, что респонденты не обладают достаточными знаниями об особенностях функционирования органов местного самоуправления. Например, получатели муниципальных услуг могут не знать о стандартах их оказания, и, как следствие, объективно оценить степень их соответствия. Считаем, что правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления должны предусматривать совмещение различных методик проведения социологического исследования по выявлению удовлетворенности населения

работой муниципальных руководителей.

В заключение необходимо отметить, что на современном этапе оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления при всех её позитивных сторонах не имеет комплексного характера и остается механизмом сбора информации об основных результатах развития ряда отраслей муниципального образования. В большинстве случаев оценка эффективности сводится к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности деятельности местной власти. Возможным способом решения данной проблемы является предоставление муниципальной власти большей самостоятельности в выборе показателей и методики оценки эффективности деятельности с учетом особенностей территориального развития на основе оценки потенциала социально-экономического развития муниципального образования, но в рамках ключевых ориентиров, обозначенных федеральной и региональной властью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). // Собрание законодательства РФ. 2014. 14 апреля. № 15. Ст. 1691.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.
3. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (ред. от 04.11.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. 5 мая. № 18. Ст. 2003.
4. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 (ред. от 09.07.2016 г.) «О мерах по реализации Указа Прези-

дента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" (вместе с "Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", "Методическими рекомендациями о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", "Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки")» //

Собрание законодательства РФ. 2012. 24 декабря. № 52. Ст. 7490.

5. Ильин В.В., Шедько Ю.Н. Подходы к оценке социально-экономической эффективности развития регионов России // Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика: материалы международной научно-практической конференции, г. Москва, 30 ноября 2012 года. URL: <http://www.vipstd.ru/nauteh/index.php/en/conference---2-2012-/1479-a> (дата обращения: 25.12.2016).

6. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год. М.: Отдел муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ, 2016. 35 с. // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 07.12.2016).

7. Корчагина Т.С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саранск, 2016. 24 с.

8. Портал административной реформы. Совершенствование государственного управления. URL: <http://ar.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2016).