

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

М. Н. Князев, кандидат экономических наук
Новосибирский государственный аграрный
университет
E-mail: kmn2501@bk.ru

Ключевые слова: оценка эффективности управления муниципальным образованием, показатели эффективности управления, оптимизация деятельности органов местного самоуправления, органы местного самоуправления

Реферат. Проведен анализ отзывов о введенной методике оценки эффективности управления муниципальными образованиями, выявлены положительные моменты и недостатки, которые необходимо общими усилиями исправлять. Рассмотрены иные методики, предлагаемые бизнес-сообществами, общественными организациями, учеными и практиками, в том числе и опыт работы муниципалитетов в Великобритании. Несмотря на многообразие теоретических и методических подходов, вопрос объективности оценки эффективности управления муниципальными образованиями так и не решен. По результатам оценки эффективности управления муниципальными образованиями за 2015 г. на примере Каргатского, Коченевского, Колыванского и Карасукского районов Новосибирской области (данные взяты с сайтов указанных районов) установлено, что использованная методика имеет ряд неточностей, которые влияют на объективность полученных рейтингов муниципалитетов. Главный недостаток – отсутствие анализа внутренней среды: каким количеством муниципальных служащих, с использованием каких материальных ресурсов получен тот или иной результат, какова степень выполнения планов, нормативов, услуг, функций. Совершенно отсутствуют данные по эффективности управления муниципальными предприятиями и учреждениями. Это не позволяет серьезно говорить о действенности, экономичности, качестве, соотношении результатов и затрат, удовлетворенности работой, внедрении инноваций на всех направлениях муниципальной службы. Предлагаемый обобщенный показатель – плотность населения – прост в расчетах и легко понимается жителями, а вместе с вводимыми коэффициентами на удаленность от областного центра и природно-географические условия дает более объективную картину положения в муниципальных образованиях.

Проводимая уже длительное время в России административная реформа направлена на повышение эффективности государственного и муниципального управления. Именно в органы местного самоуправления первым делом обращается гражданин по всем житейским вопросам и именно их деятельность формирует отношение жителей страны ко всем органам власти. С другой стороны, муниципальное управление, как и любой вид управленческой деятельности, нуждается в измерении и оценке его эффективности.

К сожалению, многие муниципальные образования не владеют технологиями стратегического планирования. В имеющихся планах и программах развития заявленные цели зачастую не отвечают реальным потребностям населения. Отсюда объявленные показатели либо интерпретируются по-разному, либо вообще не становятся

предметом для обсуждений.

Обычно деятельность органов местного самоуправления оценивается по динамике и уровням показателей, характеризующих социальные и экономические процессы в муниципальном образовании. Чаще всего показатели объединяют по отраслевому или функциональному признакам в такие группы, как социальная сфера, экономика, демография, финансы, бюджет, муниципальное имущество и т.д., вводятся некоторые удельные показатели, характеризующие доли или части какого-то отдельного показателя. Например, «доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений, процентов».

Такой подход не учитывает влияние на органы местного самоуправления со стороны федеральных и региональных органов власти, местных бизнес-сообществ, особенно учредителей градообразующих предприятий. Кроме того, возможности органов местного самоуправления влиять на динамику изменений вышеперечисленных показателей зачастую сильно ограничены как юридически, так и экономически. В условиях уменьшения доходной части бюджетов муниципальных образований проблема эффективности использования собственного потенциала выходит на передний план.

Одно только изменение структуры управления администрации муниципальных районов в сторону сокращения и оптимизации может дать миллионы рублей экономии в расходной части бюджета. Аналогично можно было бы оптимизировать и структуры управления администраций поселковых и сельских советов.

Разработка инструментария оценки эффективности управления развитием муниципальных образований с включением в него социальной составляющей позволит более объективно оценивать степень влияния управленческих решений местных органов власти на повышение качества жизни населения. Исследование социальной эффективности управления предполагает максимально возможный учет мнения жителей муниципального образования, что позволяет дополнить количественную оценку управления (по результатам) оценкой его качества (соответствия целей, поставленных местными властями, ожиданиям населения). Это будет способствовать постановке обоснованных целей и задач и принятию адекватных им управленческих решений при разработке и реализации стратегии и программ социально-экономического развития муниципальных образований [1, 2].

Существующие методики оценки направлены, с одной стороны, на оценку уровня социально-экономического развития, с другой – исследуют процесс разработки и реализации стратегических планов (концепций) и программ развития.

Несмотря на многообразие теоретических и методических подходов, вопрос объективности оценки эффективности управления муниципальными образованиями так и не решен.

Актуальность темы определяется увеличивающимся интересом со стороны общества к результатам деятельности муниципальных образо-

ваний и необходимостью повышения эффективности органов местного самоуправления.

Целью исследования является совершенствование оценки эффективности управления муниципальными образованиями.

ОБЪЕКТЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Объект исследования – администрации муниципальных образований, находящиеся в сельской местности, оценка их деятельности, а также возможности её уточнения и оптимизации.

В работе использованы абстрактно-логический, рейтинговый и факторный анализ, экономико-статистический и экспертный методы исследования.

Основой исследования является сравнительный анализ проведенных оценок эффективности управления администраций Каргатского, Колыванского, Коченевского и Карасукского районов Новосибирской области (случайная выборка по алфавиту).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

С 1 января 2013 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601». В соответствии с ним типовая форма доклада главы местной администрации муниципального района включает 40 показателей, а с дополняющими их пунктами чуть более 60 [3]. Это стало значительным прогрессом, так как до этого типовая форма состояла из 140–160 и более показателей. Кроме того, не допускается введение дополнительных показателей со стороны органов исполнительной власти субъекта РФ.

Изложенная в постановлении методика далека от совершенства и вызывает справедливую критику со стороны ряда экспертов. Так, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. А согласно ст. 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственной власти оценивают работу независимых органов местного са-

моуправления, для чего устанавливают перечень критериев и показателей для их оценки [3–6].

Более того, анализ перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления указывает на некоторое несоответствие показателей и полномочий органов местного самоуправления. Например, число субъектов малого и среднего предпринимательства не зависит от количества выделяемых органами местного самоуправления бюджетных средств на их поддержку. Здесь важным стимулом является совершенствование законодательной базы, снижение налоговой нагрузки и предпринимаемые администрацией муниципального образования, региональными и федеральными властями меры по снижению административных барьеров. Предпринимательство базируется на личной инициативе человека и поэтому главной мотивацией становится сформированная в данном регионе бизнес-среда наряду с реальной поддержкой предпринимателей.

Много вопросов и к таким показателям, как «доля среднесписочного состава работников малого и среднего предпринимательства к среднесписочному количеству работников всех предприятий и организаций», «объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя», «доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе» и некоторым другим, которые лишь косвенно связаны с деятельностью органов местного самоуправления.

При этом такие показатели оценки эффективности муниципального управления, как действенность, экономичность, качество, соотношение результатов и затрат, удовлетворенность работой, внедрение инноваций, практически вообще не рассматриваются.

Складывается впечатление, что значительное количество показателей относятся к группе индикаторов, характеризующих социально-экономическое развитие территории, и пересекаются с показателями эффективности работы органов исполнительной власти субъекта РФ.

Анализируя показатели, изложенные в постановлении Правительства РФ, приходится признать, что они больше относятся к внешней среде. С точки зрения управления в современных условиях внешняя среда оказывает более значительное влияние на любой субъект, чем наоборот. В принятой методике оценки эффективности управления муниципальным образованием отсутствуют такие важные показатели, как количество муниципальных служащих в каждом конкретном

муниципальном образовании, объем финансирования, выделяемый не только на заработную плату этой категории работников, но и на их содержание (занимаемые помещения, мебель, оснащение рабочего места, расходы электроэнергии, тепла, канцтовары и т. п.). Нет данных по количеству муниципальных предприятий и организаций в каждом районе, эффективности управления ими. В таких условиях сложно говорить об эффективности управления муниципальными образованиями.

Практика показывает, что имеют место случаи банкротства муниципальных предприятий (например, МУП «Транслидер» в Колыванском районе) [7].

Проще говоря, нет ответа на вопросы: какими силами, с использованием какого количества финансовых ресурсов получены те или иные результаты, степень выполнения планов, нормативов, услуг, функций. Иногда объема собственных доходов муниципального образования хватает лишь на зарплату муниципальным служащим. Так, в Новосибирской области из 30 муниципальных районов 28 являются дотационными [8].

Получается, что такой механизм оценки придуман для глав муниципальных образований, чтобы держать их в жестком подчинении, и для того, чтобы вводить в заблуждение жителей.

Ради справедливости следует отметить, что идеальных методик не существует. Есть законодательно утвержденная методика, есть методики, разработанные бизнес-сообществами и общественными организациями, учеными и практиками [6]. Это данность, которую надо использовать для совершенствования методики оценки с целью дальнейшего повышения эффективности управления муниципальными образованиями.

В Великобритании в конце XX в. разработали систему исполнения местными органами власти взятых на себя обязательств. Так называемая концепция оценки эффективности по принципу «качество за деньги» позволила «худшим» муниципалитетам, а это примерно четверть всех органов местного самоуправления страны, улучшить показатели своей деятельности и по 75 % показателей сократить отрыв от наиболее успешных муниципалитетов [9].

В нашем представлении, есть обобщенный показатель – плотность населения на один квадратный километр занимаемой территории, который можно было бы использовать при оценке эффективности управления муниципальными образованиями. В этом легко рассчитываемом показателе учитыва-

ются условия проживания, наличие рабочих мест, состояние дорог, уровень медицинского обслуживания и культуры, климатические условия и многое другое. В общем, люди не будут добровольно жить там, где им некомфортно, а тем более плохо.

Всем известно, что чем дальше муниципальное образование от областного (регионального) центра, тем условия проживания хуже. В связи с этим было бы целесообразным решением областного Законодательного собрания ввести поправочные коэффициенты для оценки эффективности управления органов местного самоуправления. Например, в радиусе до 100 км от областного центра до главного поселения муниципального образования коэффициент равен 0; 200 км – 0,1; 300 км – 0,2; 400 км – 0,3 и т.д.

Аналогично следует ввести коэффициенты на природно-географические условия, такие, например, как площадь муниципального образования, занимаемая болотами и другими непригодными для проживания и ведения экономической деятельности территориями: 10% непригодной площади – 0,1; 15% – 0,2; 20% – 0,3 и т.д. По нашему мнению, это было бы объективно и справедливо, способствовало бы активизации работы органов местного самоуправления по улучшению условий проживания населения и развитию промышленного производства и сельского хозяйства.

И еще представляется полезным и очень востребованным на базе возможностей программистов Новосибирского академгородка и научных сообществ университетов создать компьютерную программу по принятой методике оценки эффективности управления муниципальными образо-

ваниями. Это позволило бы исключить человеческий фактор в обработке информации, ускорило бы процесс проведения оценки и дало возможность на более ранней стадии приступить к устранению выявленных проблем или недостатков, что было бы положительно воспринято населением.

Следует также отметить, что строгость принятых правил и отчетов систематически корректируется неисполнительностью и даже игнорированием их со стороны отдельных муниципальных служащих. Так, на июль 2016 г. из четырех изучаемых районов только на сайтах Колыванского и Каргатского районов есть отчет глав об эффективности управления муниципальным образованием за 2015 г. Остальные не представили данные на свои сайты, хотя постановление правительства требует это сделать до 1 мая следующего за отчетным года. Нет данных и на сайте областного правительства. Такое положение дел очень затрудняет сбор объективной информации по исследуемым вопросам и говорит об отсутствии надлежащего контроля со стороны субъекта РФ.

Анализ таблицы показывает, что по плотности населения в конкретном муниципальном образовании в новом рейтинге из четырех районов такие муниципальные районы, как Колыванский и Карасукский, полностью совпадают с областным рейтингом, а Каргатский и Коченевский поменялись местами и заняли 3-е и 2-е места соответственно. При этом по объему собственных доходов (без дотаций и субвенций) и расходам на содержание муниципальных служащих в расчете на 1 жителя в год Коченево перед Каргатом имеет значительное преимущество.

Показатели деятельности администраций муниципальных районов за 2015 г. [7, 8, 10–12]

Показатели	Район			
	Каргатский	Коченевский	Колыванский	Карасукский
Население, чел.	16839	46700	24537	46600
Площадь, тыс. км ²	5,6	5,6	10,6	4,3
Расстояние до областного центра, км	200	60	50	385
Объем собственных доходов, млн руб.	45,48	340,6	61,93	182,36
Расходы на содержание муниципальных служащих, млн руб.	37,096	68,443	36,529	99,4
в расчете на 1 жителя, тыс руб. в год	2,203	1,56	1,49	2,13
Удовлетворенность населения органами местного самоуправления, %	61,7	53	73,6	71
Место в областном рейтинге (2014 г.)	14	24	26	13
Плотность населения, чел/км ²	3,007	8,34	2,31	10,84
Место района по плотности населения	3	2	4	1

Как видим, показатель в виде плотности населения весьма информативен и не требует значительных материальных и временных затрат, легко может использоваться как инструмент

самооценки деятельности органов местного самоуправления, но нуждается в дальнейших обоснованиях на примере других муниципальных образований.

ВЫВОДЫ

1. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления – процесс актуальный, нужный и востребованный. При этом важно не превращать его в очередную кампанейщину или дополнительную форму отчетности муниципалитетов. В то же время следует обратить внимание законодателей на отсутствие нормативных документов, которые бы определяли при оценке эффективности управления органов местного самоуправления и внутреннюю среду, важными показателями которой являются объем финансирования на содержание муниципальных служащих, а не только на их заработную плату, количество муниципальных служащих, предприятий и учреждений, эффективность их функционирования. Это позволило бы говорить о действенности, эко-

номичности, качестве, соотношении результатов и затрат, удовлетворенности работой, внедрении инноваций на всех направлениях муниципальной службы.

2. Целесообразно на законодательном уровне определить сроки инвентаризации и закрепления земель за поселениями, муниципальными образованиями, субъектами РФ и государством, что способствовало бы контролю над землепользованием, определению поправочных коэффициентов на природно-географические условия, планированию налоговых поступлений от аренды земельных участков.

3. Показатель плотности населения муниципального образования и предлагаемые поправочные коэффициенты целесообразно проверить на других муниципалитетах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Педанов Б. Б.* Оценка эффективности управления местным развитием: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Краснодар, 2006. – 17 с.
2. *Муниципальное управление социально-экономическим развитием Маслянинского района Новосибирской области: Пилотный проект / В. Н. Папело, А. Н. Мельникова, Б. А. Ковтун; под ред. В. Н. Папело.* – Новосибирск: СибАГС, 2006. – С. 407.
3. *Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”»* [Электрон. ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: www.garant.ru.
4. *Конституция РФ.* – Новосибирск: Норматика, 2012. – С. 48.
5. *Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* [Электрон. ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант» – Режим доступа: www.garant.ru.
6. *Леушин М. Е., Меркушова Н. И.* Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления // Экономическая наука и практика: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2013 г.). – Чита: Молодой ученый, 2013. – С. 71–74.
7. *Официальный сайт администрации Колыванского района* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.koluvan.ru/>.
8. *Официальный сайт администрации Новосибирской области* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nso.ru/>.
9. *Годнев Е. В.* Чего мы ждем от системы менеджмента качества в органах местного самоуправления. // Стандарты и качество. – 2008. – № 11. – С. 34–37.
10. *Официальный сайт администрации Каргатского района* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kargatskiy.ru/>.
11. *Официальный сайт администрации Коченевского района* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kochenevo.nso.ru/>.
12. *Официальный сайт администрации Карасукского района* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adm-karasuk.ru/>.

1. Pedanov B.B. *Ocenka jeffektivnosti upravlenija mestnym razvitiem* [Evaluation of local development management]. Krasnodar, 2006. pp. 17.
2. Papelo V.N., Mel'nikova A.N., Kovtun B.A. *Municipal'noe upravlenie social'no-jekonomicheskim razvitiem Masljaninskogo rajona Novosibirskoj oblasti* [Municipal management of socio-economic development of the district of the Novosibirsk region Maslyaninsky]. Novosibirsk: SibAGS, 2006. pp. 407.
3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2012 № 1317 «O merakh po realizatsii ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 28.04.2008 № 607 «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov» i podpunkta «i» punkta 2 ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 07.05.2012 № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»* [RF Government Decree of 17.12.2012 number 1317]. www.garant.ru.
4. *Konstitucija RF* [The Constitution of the Russian Federation]. Novosibirsk: Normatika, 2012. pp. 48.
5. *Federal'nyj Zakon № 131 ot 06.10.2003. «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii»* [Federal Law № 131 of 06.10.2003]. www.garant.ru.
6. Leushin M.E., Merkushova N.I. *Jekonomicheskaja nauka i praktika* [Conference proceedings]. Chita: Izdatel'stvo Molodoj uchenyj, 2013. pp. 71–74.
7. *Oficial'nyj sayt administracii Kolyvanskogo rajona* [The official website of the district administration Kolyvansky]. <http://www.koluvan.ru/>.
8. *Oficial'nyj sayt Administracii Novosibirskoj oblasti* [Official site of the Novosibirsk region administration]. <http://www.nso.ru/>.
9. Godnev E.V. *Standarty i kachestvo*, no. 11 (2008): 34–37.
10. *Oficial'nyj sayt administracii Kargatskogo rajona* [The official website of the district administration Kargat]. <http://www.kargatskiy.ru/>.
11. *Oficial'nyj sayt administracii Kochenevskogo rajona* [Official site Kochenyovsky District Administration]. <http://www.kochenevo.nso.ru/>.
12. *Oficial'nyj sayt administracii Karasukskogo rajona* [The official website of the district administration Karasuk]. <http://www.adm-karasuk.ru/>.

IMPROVEMENT OF EFFICIENCY ESTIMATION OF MUNICIPALITY ADMINISTRATION

Kniazhev M. N.

Key words: estimation of efficiency of municipality administration, parameters of administration efficiency, efficiency of local authorities, local authorities.

Abstract. *The paper explores reviews on the methods of efficiency of municipalities administration, advantages and disadvantages that should be solved. The author investigates different methods suggested by business communities, public organizations, scholars and experience of municipalities in the Great Britain. In spite of the various theoretical and methodological approaches the question of fairness of efficiency estimation of municipalities administration hasn't been solved. The authors investigated municipalities of Kargat district, Kochenevo district, Kolyvan district and Karasuk district of Novosibirsk region in 2015. The author found out that the methods applied have inaccuracy that influences the fairness of municipalities ranks. The main disadvantage is the lack of analysis of internal environment: what number of civil servants and what physical resources can lead to this or that result, what extent the plans are performed, what standards, services and functions were used. There is no data on efficiency of administration of local enterprises and organizations. This doesn't allow making conclusion about the effect, efficiency, quality, results and costs, satisfaction with work and application of innovations in all directions of civil service. The general indicator offered – population density – is simple in calculations and people perception, but it contributes to fairer situation in municipalities when applying coefficient of distance from the regional center and geographical position.*