

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 3. С. 11–16
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2023;(3):11–16

Проблемы управления



Научная статья
УДК 352
<https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-3-11-16>

EDN ATFDVA

Организационные и управленческие провалы системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

Дмитрий Владимирович Галактионов

Министерство региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области,
Ростов-на-Дону, Россия, galaktionov1987@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию отечественной системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Автором определены ключевые преимущества и недостатки действующей системы мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности, органы местного самоуправления, органы государственной власти, показатели эффективности, управление по результатам, управленческие решения

Для цитирования: Галактионов Д. В. Организационные и управленческие провалы системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 3. С. 11–16. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-3-11-16>. EDN ATFDVA

Problems of Management

Original article

System for evaluation the efficiency of the activities of agencies of local self-government

Dmitry V. Galaktionov

Ministry of Regional Policy and Mass Communications of the Rostov Region, Rostov-on-Don, Russia,
galaktionov1987@rambler.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the domestic system for evaluating the effectiveness of the activities of local governments of urban districts and municipal districts. The author identified the key advantages and disadvantages of the current system for monitoring the effectiveness of the activities of local governments of urban districts and municipal districts.

Keywords: evaluation of efficiency of activity, agencies of local self-government, agencies of state power, indexes of efficiency, results management, management decisions

For citation: Galaktionov D. V. System for evaluation the efficiency of the activities of agencies of local self-government. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2023;(3):11-16. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-3-11-16>. EDN ATFDVA

Одна из основных задач государства – это создание системы управления, позволяющей обеспечить достижение общественно значимых целей и решение приоритетных задач. В рамках поиска оптимального решения данной задачи в 70 – 80-х гг. XX в. в большинстве западных стран оформилась методология «нового государственного менеджмента». В соответствии с ней ключевыми принципами государственного управления становятся:

- демократизация (транспарентность власти, наличие обратной связи с населением и его информированность, зависимость принимаемых государственных управленческих решений от интересов общества);

- вертикальное распределение полномочий;

- ориентация на достижение целевого результата, удовлетворяющего общественные интересы;

- эффективность;

- понятность и простота управленческих механизмов.

При этом методы, применяемые в частном секторе, начали активно адаптироваться для использования в системе государственного управления. В результате внедрения подходов «нового государственного менеджмента» в системе государственной власти сформировались механизмы управления по результатам [1, с. 133].

С 2003 – 2004 гг. в Российской Федерации начато внедрение данных механизмов, в том числе и на муниципальном уровне власти.

Необходимо отметить, что управление по результатам невозможно без измерения результата, его оценки. Учитывая тот факт, что сфера государственного управления направлена на производство общественных услуг и благ, решение разнообразных социальных, экономических, политических и других совершенно разнообразных задач, проблема измеримости результата принятых управленческих решений гораздо сложнее нежели аналогичная задача применительно к частному сектору [2, с. 6–7; 3, с. 167].

Современная практика управления муниципальными образованиями предполагает необходимость оценки эффективности их деятельности, что определяет возможности стратегического развития региона и потенциал для их бюджетного финансирования и субсидирования. Инструменты для проведения мониторинга эффективности работы органов власти в России законодательно сформированы на всех уровнях, но именно уровень муниципалитетов постоянно подвергается реформированию, что объясняется его ролью в социально-экономическом развитии территории и значимости влияния на качество жизни и комфортность проживания населения в регионе.

Таким образом, внедрение механизмов управления по результатам в систему местного самоуправления обусловило значимость проведения оценки эффективности деятельности муниципалитетов, что и разворачивается уже в течение последних 15 лет и с 2008 г. такая оценка применяется на муниципальном уровне.

В рамках реализации Указа Президента № 607 главы местных администраций до 1 мая направляют в администрацию или правительство региона отчеты о результатах работы [4]. При этом на подготовку итогового аналитического материала органам власти субъекта отводится 5 месяцев, доклад должен быть готов к 1 октября¹. За это время правительством региона должны быть подготовлены и обобщены аналитические справки по каждому показателю и рекомендации по решению проблемных вопросов, а также сформирован рейтинг муниципалитетов.

Для разъяснения порядка реализации Указа Президента федеральным Правительством утверждено соответствующее постановление № 1317. Указанное постановление дополняет перечень показателей и разъясняет методику проведения оценки².

Таким образом, для мониторинга эффективности работы органов местного самоуправления сегодня федеральным законодательством предусмотрен 41 показатель, и все они распределены по следующим сферам (см. табл.)³.

¹ Информационно-правовой портал Гарант.Ру URL <https://base.garant.ru/193208/?ysclid=lauvetmhoo504497559> (дата обращения 13.11.2022).

² Информационно-правовой портал Гарант.Ру URL <https://base.garant.ru/70286210/?ysclid=lauvjzmk413276387> (дата обращения 13.11.2022).

³ Там же; [5, с. 76].

Таблица – Показатели мониторинга эффективности работы органов местного самоуправления
Table – Indicators for monitoring the effectiveness of local self-government bodies

№ п/п	Наименование сферы	Количество показателей
1.	Экономическое развитие	8
2.	Дошкольное образование	3
3.	Общее и дополнительное образование	7
4.	Культура	3
5.	Физическая культура и спорт	2
6.	Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем	3
7.	Жилищно-коммунальное хозяйство	4
8.	Организация муниципального управления	8
9.	Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	2
10.	Проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания	1

Использование данных показателей в течение всего срока реализации их на практике позволяет сделать некоторые выводы относительно эффективности данной системы оценки. Существующая региональная практика реализации этой нормативной базы демонстрирует ряд организационно-управленческих провалов, которые не решают поставленные задачи и не создают оптимальное информативное поле для принятия управленческих решений на уровне региона, а также не способствуют пониманию критериев эффективности деятельности органов муниципальной власти по ряду направлений социального или экономического характера.

Во-первых, перечень показателей неравномерно распределен по спектру вопросов местного значения органов муниципальной власти.

Так, федеральным законом от 06.10.2023 № 131-ФЗ городские округа реализуют свою полномочия по 44 направлениям, муниципальные районы – 38. Часть полномочий оценивается целым перечнем показателей, в то время как другие полномочия оцениваются одним показателем.

Кроме того, деятельность местных администраций по целому ряду направлений вообще не оценивается ни одним из показателей. Это прежде всего вопросы безопасности, дружбы народов, здравоохранения, мобилизационной подготовки, лесного контроля, поддержки СО НКО, благотворительной деятельности и добровольчества.

Во-вторых, следует отметить, что динамика ряда показателей не носит информативный характер, именно поэтому в региональной управленческой практике данная методика используется для проведения экспертной оценки (что отмечено федеральным законодателем) в комплексе с другими показателями, а не самостоятельно, как достаточный аналитический инструмент. Использование такого подхода (когда методикой не определены четкие критерии оценки значения показателя) может привести к субъективизму в рамках оценки деятельности местных администраций и соответственно, к неэффективным управленческим решениям относительно деятельности данного муниципального образования и прогнозов его дальнейшего развития.

В-третьих, несмотря на то, что мониторинг проводится по 41 показателю, при формировании рейтинга муниципальных образований предлагается использовать всего лишь 10 показателей.

Следующий момент, который необходимо отметить, касается анализа подходов к ранжированию администраций муниципалитетов. И здесь необходимо заметить следующее, что рейтинг муниципального образования зависит от соотношения следующих критериев:

- на 20% от того насколько население удовлетворено деятельностью местной администрации;
- на 48% от динамики показателей № 1-9 за последние три года;
- на 32% от достигнутого значения по показателям № 1-9 за последние три года¹.

¹ Информационно-правовой портал Гарант.Ру URL <https://base.garant.ru/193208/?ysclid=lauvetmhoo504497559> (дата обращения 13.11.2022).

Использование столь узкого перечня показателей для расчета рейтинга безусловно снижает уровень объективности при ранжировании территорий, и не позволяет оценить работу местных администраций по всему перечню проблем. Данный подход сужает взгляд эксперта до 1 показателя в исследуемой сфере, хотя перечень проблем на муниципальном уровне чрезвычайно широк и такие ограничения выглядят крайне нерациональными.

Особенно это актуально для субъектов РФ с неоднородными по функциональности и ресурсообеспеченности муниципальными образованиями, когда на процесс их деятельности на результативность могут влиять различные факторы (географическое положение, специализация территории, демографический и национальный состав населения, уровень образования проживающих граждан). В такой ситуации сложно говорить об объективности оценки при использовании столь узкого спектра предлагаемых показателей [6, с. 88].

Так, например, оценка деятельности по развитию дорожной инфраструктуры и транспорта представлено двумя показателями:

- доля протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям;
- доля населения не имеющего регулярного транспортного сообщения с административным центром.

При этом в практике управления и оценки при ранжировании территорий учитывается работа муниципалитета только по первому показателю.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в методике расчета рейтинга не применяются показатели, характеризующие уровень доходов населения. На наш взгляд это связано с неудачным выбором показателя «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (в разбивке по категориям работников)». Данный индикатор не позволяет сделать сколь-нибудь объективные выводы о динамике доходов и благосостояния населения данного муниципального образования.

Вместе с тем важно отметить, что законодатель при составлении методики ранжирования муниципалитетов основное внимание уделил показателю удовлетворенности населения работой местной администрации как основному индикатору эффективности работы властей. Это является безусловным преимуществом данной методики, так как позволяет населению, хотя и опосредованно, но все-таки влиять на оценку работы глав местных администраций.

Если продолжить разговор о недостатках, то возникает вопрос о сроках проведения мониторинга. Сводный доклад о результатах мониторинга подготавливается в сентябре года, следующего за отчетным, что обуславливает неэффективность принимаемых управленческих решений, направленных на повышение результативности и качества работы местных администраций. То есть результаты деятельности муниципального образования невозможно применить в процессе формирования бюджета. Это ведет к тому, что правительство или администрация соответствующего региона не способны оказать оптимальное содействие (в том числе финансовое) муниципалитетам для достижения более высоких целевых показателей [7, с. 41].

Следующий организационно-управленческий провал – это не высокая гибкость перечня показателей и, как следствие, его низкая информативность. Так, например, на сегодняшний день во всех муниципалитетах Ростовской области утверждены генеральные планы и схемы территориального планирования и необходимость мониторинга данного критерия становится неактуальна. Кроме того, в течение 10 лет в области муниципалитетами не допускается наличие просроченной кредиторской задолженности по оплате труда муниципальных учреждений.

При этом, как уже говорилось ранее, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 607 региональные власти не могут менять перечень показателей. Это не позволяет осуществлять мониторинг по показателям, характеризующим деятельность муниципалитетов, по наиболее актуальным проблемам социально-экономического развития территорий, что сказывается на уровне управляемости со стороны региональных властей¹.

И последнее, что хотелось бы отметить. Данная методика не позволяет отслеживать эффективность работы на поселенческом уровне, что влияет на нецелостное видение хозяйственного механизма

¹ Официальный сайт Правительства Ростовской области. Деятельность. Местное самоуправление. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. URL <https://www.donland.ru/activity/1003/> (дата обращения 13.11.2022).

муниципального образования, приводит к недооценке эффективности деятельности в рамках всех структурных компонентов муниципального хозяйства.

При всех обозначенных недостатках на наш взгляд самым существенным является отсутствие расчета бюджетной эффективности. Само понятие эффективности деятельности, в самой тривиальной его трактовке, подразумевает сопоставление результатов работы и затраченных ресурсов. В то время как действующая методика концентрируется только на оценке достигнутых результатов ни коим образом не проводя анализ израсходованных на достижение цели средств. Данный подход существенно обесценивает результаты анализа, делает его односторонним и недостаточно полным для разработки оптимальных управленческих решений.

Итак, очевидно, что система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления требует реформирования как на федеральном, так и на региональном уровнях. Безусловно, федеральному законодателю будет сложно пересмотреть сроки проведения мониторинга (учитывая особенности формирования статистических данных), однако, изменение методики мониторинга, перечня показателей и подходов к его формированию являются вполне выполнимой задачей. На региональном же уровне целесообразно формирование комплексной системы мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Список источников

1. Положихина М. А. Качество и эффективность государственного и муниципального управления: вопросы оценки // Экономические и социальные проблемы России. 2009. № 2. С. 133–156.
2. Клименко А. В. Управление и бюджетирование, ориентированные на результат. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 48 с.
3. Сметанина Т. В. Экспертные оценки и их роль в социальном мониторинге эффективности управления социально-экономическими системами // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2023. № 1. С. 165–171.
4. Никоноров В. М., Шагова Н. Ю. Подходы к оценке эффективности муниципального управления // Экономические исследования и разработки. 2019. № 7. URL <https://http://edrf.ru/article/17-07-19> (дата обращения 12.03.2023).
5. Сабына Е. Н., Сабына М.Н. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности муниципальных образований // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. №1. С. 75–80.
6. Бурцева К. О. К вопросу о действующей системе оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации // Молодой ученый. 2021. № 15 (357). С. 87–90. – URL: <https://moluch.ru/archive/357/79778/> (дата обращения: 12.03.2023).
7. Сологуб В. А., Куреневский А. С. Предложения по оптимизации механизма оценочного мониторинга деятельности органов местного самоуправления региональными органами власти: организационный аспект // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 39–44. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-39-44>

References

1. Polozhikhina M. A. Quality and efficiency of state and municipal management: evaluation issues. *Economic and social problems of Russia*. 2009;(2):133–156. (In Russ.)
2. Klimenko A. V. Result-oriented management and budgeting. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics; 2021. 48 p. (In Russ.)
3. Smetanina T. V. Expert assessments and their role in social monitoring of the effectiveness of management of socio-economic systems. *Izvestiya of St. Petersburg State University of Economics*. 2023;(1):165–171. (In Russ.)
4. Nikonorov V. M., Shagova N. Yu. Approaches to assessing the effectiveness of municipal management. *Economic research and development*. 2019;(7). Available from: <https://http://edrf.ru/article/17-07-19> [Accessed 12 March 2023]. (In Russ.)
5. Sabyna E. N., Sabyna M. N. Improving the system for evaluating the effectiveness of municipal entities. *Economy. Profession. Business*. 2018;(1):75–80. (In Russ.)

6. Burtseva K. O. On the question of the current system of evaluating the effectiveness of municipal management in the Russian Federation. *Young Scientist*. 2021;15(357):87-90. Available from: <https://moluch.ru/archive/357/79778/> / [Accessed 12 March 2023]. (In Russ.).

7. Sologub V. A., Kurenevsky A. S. Proposals for optimizing the mechanism of evaluation monitoring of the activities of local self-government bodies by regional authorities: organizational aspect. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(4):39-44. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-39-44>

Информация об авторе

Д. В. Галактионов – начальник отдела мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления управления развития местного самоуправления министерства региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области.

Information about the author

D. V. Galaktionov – Head of the Department for Monitoring the Effectiveness of Local Self-Government Bodies of the Department for the Development of Local Self-Government of the Ministry of Regional Policy and Mass Communications of the Rostov Region.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 17.04.2023; одобрена после рецензирования 31.05.2023; принята к публикации 06.06.2023.

The article was submitted 17.04.2023; approved after reviewing 31.05.2023; accepted for publication 06.06.2023.