

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КРЕСТЕЦКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

Г.В.Фетисова, О.Д.Притула*

ASSESSMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY: THE CURRENT STATE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION (TAKING THE EXAMPLE OF KRESTETSKY MUNICIPAL DISTRICT)

G.V.Fetisova, O.D.Pritula

Институт экономики и управления НовГУ, Galina.Fetisova@novsu.ru,

** Новгородский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, pritula.ok@gmail.com*

Определены основные свойства муниципального образования как социально-экономической системы, изложен подход к оценке эффективности работы органов местного самоуправления. Обоснованы проблемы и недостатки существующей методики оценки социально-экономической эффективности управления на местном уровне.

Ключевые слова: *социально-экономическая система, местное самоуправление, мониторинг, удовлетворенность качеством услуг, управленческая эффективность*

This paper defines the general properties of the municipal unit as an economic and social system and describes the approach to assessment of the local government efficiency. The problems and shortcomings of the existing methods for assessing the social and economic governance at the local level are explained.

Keywords: *economic and social system, local government, monitoring, satisfaction with the quality of services, management efficiency*

Местное самоуправление занимает особое место в политической и социально-экономической системах общества. Это свидетельствует о том, что в стране помимо интересов личности и государства признаются и гарантируются еще и интересы отдельных территорий, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на местах. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные. Поскольку органы местного самоуправления решают жизненно важные вопросы населения, возникает вопрос о необходимости оценки эффективности их деятельности.

Специфика деятельности муниципального управления заключается в том, что оно способствует удовлетворению социальных потребностей населения в образовании, культуре, здравоохранении и т.д. Степень удовлетворенности населения в объемах и качестве получаемых услуг позволяет оценить система показателей социально-экономической эффективности деятельности органов местного самоуправления [1].

Потребность в диагностике и оценке эффективности деятельности местных администраций требует реализации анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании; системного изучения «болевых точек» и «точек роста», характеризующих настоящее, прогнозирования будущего состояния муниципального образования; изучения общественного мнения для выявления потребности населения; своевременного и оперативного реагирования на обращения граждан с последующим контролем выпол-

нения «социального заказа» населения. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления необходима как для органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности органов местного самоуправления. А руководителям и муниципальным служащим нужна для самоконтроля, совершенствования управленческого процесса.

Тему исследования актуализирует и вступивший в полную силу с 1 января 2009 года Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым органы местного самоуправления обязаны исполнять все полномочия по решению вопросов местного значения, а также возложенные бюджетные и налоговые полномочия, что требует оценки эффективности их управленческой деятельности. Управленческая эффективность представляет собой относительную характеристику результативности конкретной управляющей системы, которая отражается в различных показателях как объекта управления, так и собственно управленческой деятельности (субъекта управления).

Представляется, что анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления должен давать достоверную информацию для оценки уровня качества жизни населения, отражать дифференциацию муниципальных образований по наиболее значимым социально-экономическим показателям с тем, чтобы результаты мониторинга использовать для уточнения программ комплексного развития районов и городских

округов (муниципальных образований). В данном случае муниципальное образование рассматривается как социально-экономическая система — совокупность взаимосвязанных элементов — территория, население и экономика. Цель данной системы — удовлетворение

потребностей людей, формирующих ее единство. Основные свойства муниципального образования как социально-экономической системы представлены на рис. 1.



Рис. 1. Основные свойства муниципального образования как социально-экономической системы

Знание свойств муниципального образования как системы позволяет конкретизировать совокупность показателей оценки социально-экономической эффективности муниципального управления на основе заранее определенных контрольных критериев. Поэтому наиболее важная роль в оценке эффективности органов местного самоуправления принадлежит критериям конкретной социальной эффективности деятельности каждого ее элемента.

В наиболее общем виде анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется по экономическому росту, занятости и доходам населения, образованию, жилищно-коммунальному хозяйству и жилищному строительству, обеспечению безопасности граждан и организации государственного и муниципального управления. Важнейшими факторами повышения эффективности работы органов местного самоуправления являются активизация участия населения в принятии и реализации решений по вопросам своей жизнедеятельности и повышение ответственности должностных лиц местного самоуправления, прежде всего, глав муниципальных образований за конечные результаты работы.

Для количественной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов используется система показателей, которая изложена в Указе Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [2]. В целях реализации данного Указа распоряжением от 11 сентября 2008 г. № 1313-р Правительство РФ утвердило перечень дополнительных показателей, в том числе необходимых для расчета неэффек-

тивных расходов местных бюджетов. Вместе с тем ряд включенных в перечень показателей позволяет дать оценку уровня социально-экономического развития территории, но не оценку эффективности деятельности ее органов местного самоуправления [3].

Вызывает также немало сомнений целесообразность оценки эффективности с помощью исключительно количественных показателей. Существующая и обоснованная в научной литературе по вопросам оценки эффективности управления территорией точка зрения о нерациональности использования только количественных (как и только качественных) методов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления снижает объективность результатов применения подобной методики [1].

Традиционно эффективность деятельности муниципалитетов оценивалась исключительно суммой затраченных средств на их функционирование. С введением системы показателей основной акцент в измерении эффективности изменился в сторону оценки реально достигнутых результатов. Для оценки эффективности деятельности муниципальной власти важным условием является точное установление основных направлений деятельности и развития для каждого конкретного региона. Постановлением Правительства РФ была предусмотрена возможность ввода муниципальными властями необходимых им дополнительных показателей, отражающих специфику управляемого ими объекта [4].

В настоящее время мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с перечнем показателей, утвержденным Указом Президента РФ № 607, а также перечнем дополнительных показателей, утвержденным

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 [3].

В качестве исходных данных для проведения мониторинга используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления создает предпосылки для системного исследования результативности управления муниципальными образованиями, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию муниципального управления, а также для поощрения муници-

пальных образований, достигших наилучших значений показателей. Качество муниципального управления, с точки зрения конечного результата, проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие муниципальных территорий.

В современных условиях одной из основных проблем проведения количественной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти является сложность ее реализации [5]. Дадим характеристику проблем деятельности органов местного самоуправления, возникающих в процессе оценки социально-экономической эффективности управления (рис. 2).

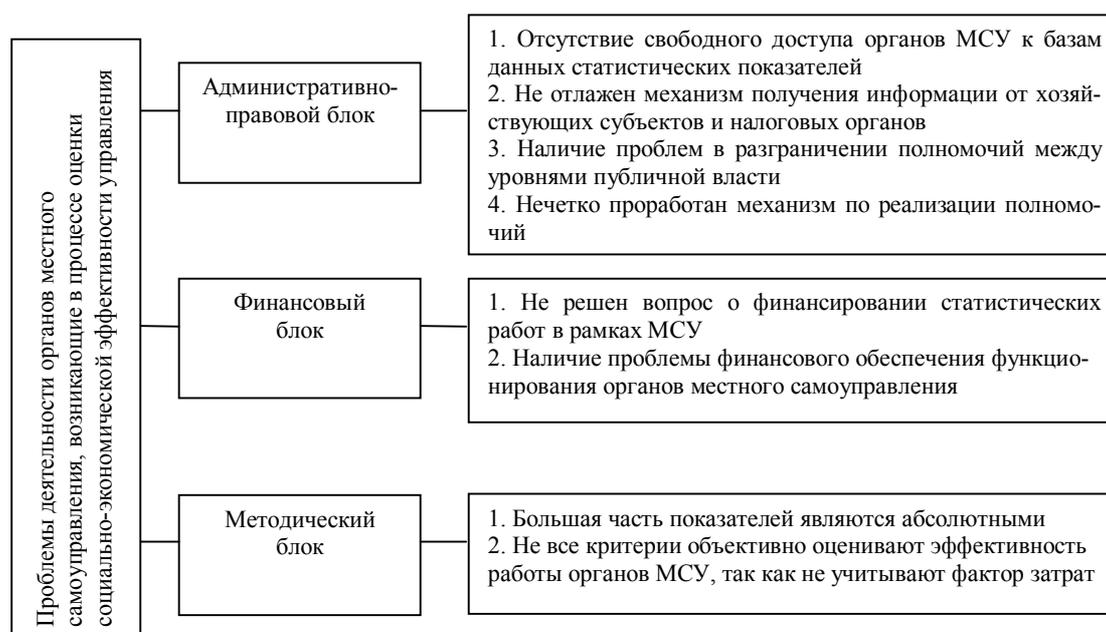


Рис. 2. Проблемы органов местного самоуправления при проведении оценки социально-экономической эффективности

Наличие указанных проблем является препятствием для получения реальной оценки эффективности управления на местном уровне. Для доказательства данного утверждения была проведена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления Крестецкого муниципального района посред-

ством использования утвержденной методики и опроса населения.

Общую картину развития муниципального района характеризует система экономических и социальных показателей (табл. 1, 2), построенная в соответствии с утвержденной методикой [3].

Таблица 1

Экономические показатели Крестецкого муниципального района

Показатели	2011 г.	2012 г.
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, руб.:		
- крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций	20139,9	23930,1
- муниципальных дошкольных образовательных учреждений	8586,2	9096,4
- муниципальных общеобразовательных учреждений	13618,0	17338,7
в том числе учителей	16146,07	18775,0
- муниципальных учреждений культуры и искусства	9038,6	12367,2
- муниципальных учреждений физической культуры и спорта	11646,0	13357,0
Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя, руб.	128028,3	44219,9
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе, %	100	100
Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчёте на 10 тыс. чел. населения	180,0	180,5
Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций, %	20,8	30,0
Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории, %	58,03	58,03
Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, %	97,5	60,74
Площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. человек населения	6,75	9,64
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м ²	34,8	35,6
в том числе введенная в действие за один год	0,42	0,46

Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что сегодня Крестецкий муниципальный район является одним из экономически развитых районов Новгородской области. Основу экономики муниципального района составляет сельское хозяйство. Ситуация в социальной сфере стабильна, основные ее характеристики (средняя заработная плата, уровень занятости населения и др.) находятся на уровне среднеобластных. На содержание, капитальный ремонт дорог, расположенных в районе, в 2012 г. направлено за счёт субсидий из дорожного

фонда области — 11,9 млн. руб., а в 2013 г. — уже 13,2 млн. руб.. Для индивидуального жилищного строительства в 2012 г. гражданам предоставлено в 1,5 раза больше земельных участков, чем за аналогичный период прошлого года. В то же время темп роста инвестиций в основной капитал имеет одно из самых низких значений в области в связи с тем, что основной объём финансовых вложений по крупным инвестиционным проектам был осуществлён в 2011 г.

Таблица 2

Социально-демографические показатели Крестецкого муниципального района

Показатели	2011 г.	2012 г.
Среднегодовая численность постоянного населения, тыс. чел.	12,89	12,81
Доля населения, проживающего в населённых пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром, %	2,17	2,34
Доля детей в возрасте 1—6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, %	91,4	93,98
Доля детей в возрасте 1—6 лет, стоящих на учёте для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, %	6,3	6,02
Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, %	67,0	60,0
Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, %	72,8	89,31
Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, %	0	6,28
Доля детей в возрасте 5—18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, %	86,18	100
Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, %	54,76	25,58
Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности, %: клубами и учреждениями клубного типа	110,1	115,0
библиотеками	110,5	110,5
Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, %	15,81	21,55
Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, %	18,18	22,69

Среднегодовая численность жителей района сокращается в результате естественной убыли населения, что ведет к снижению численности трудовых ресурсов и увеличивает нагрузку на экономически активное население района. В муниципальном районе 46 малочисленных населенных пунктов (всего в районе — 137) с населением около 300 жителей, не имеющих регулярного автобусного сообщения с административным центром муниципального района. В районе два учреждения дополнительного образования: центр дополнительного образования детей и детская музыкальная школа. Численность детей в возрасте 5—18 лет, полу-

чающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в 2012 г. составила 100% от общей численности детей этого возраста. Всего на территории района 35 учреждений культуры, 9 из которых требуют капитального ремонта. На территории района успешно реализуется Федеральная целевая программа «Социальное развитие села», в рамках данной программы в 2012 г. жилищные условия улучшили 25 семей.

Третий блок системы показателей оценки эффективности приведен в табл. 3.

Таблица 3

Бюджетные показатели Крестецкого муниципального района

Наименование показателя	2011 г.	2012 г.
Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях, тыс. руб.	48,09	54,77
Доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда, %	0,21	0,21
Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования, %	58,68	66,37
Расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования, руб.	31 32,49	32 60,87

В настоящее время возможность саморазвития муниципального района без государственной поддержки весьма ограничена. В структуре доходной части бюджета преобладает доля безвозмездных поступлений со стороны других бюджетов. Необходимо проведение политики, направленной на повышение доли налоговых доходов за счёт роста налогового потенциала района. Резервами повышения доходов бюджета Крестецкого муниципального района, на которые могут влиять органы местного самоуправления, являются: рост поступлений налога на доходы физических лиц, единого налога на вмененный доход, земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Представленная в таблицах динамика социально-экономических показателей свидетельствует о том, что многие из них улучшаются, что означает наличие

высокой степени эффективности деятельности органов местного самоуправления. Для оценки степени удовлетворенности населения решениями важных вопросов местного значения в 2013 г. был проведен социологический опрос.

В анкетном опросе приняли участие 860 жителей Крестецкого района, выборка репрезентативна. Более половины респондентов имеют высшее и среднее специальное образование, представляют различные сферы деятельности. Критерии опросного листа и результаты их обработки представлены на рис. 3, из которого следует, что население более всего удовлетворено качеством общего образования (59,8%) и менее всего — качеством дошкольного образования (38,2%).



Рис. 3. Распределение мнений респондентов по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления

Для оценки средней степени согласованности мнений был использован коэффициент конкордации, значение которого составило 0,708, что показало высокую степень согласованности мнений респондентов.

Итогом работы авторов настоящего исследования явилось подтверждение наличия методических проблем оценки эффективности муниципальной управленческой деятельности, которые заключаются в несоответствии выводов результатов мониторинга мнению пользователей муниципальных услуг — населения. При проведении оценки эффективности деятельности органов самоуправления Крестецкого муниципального района были отмечены существенные недостатки применяемой методики:

1) значительная часть показателей являются аб-

солютными, не отражающими индивидуальных характеристик субъектов хозяйствования;

2) в классическом понимании, эффективность — это отношение результата к затратам. Большинство утвержденных показателей не соответствует данному критерию и представляют собой характеристику результативности деятельности власти.

В целях повышения валидности используемой методики можно предложить дополнить ее обязательным социологическим опросом населения и устранить вышеобозначенные недостатки. В то же время следует отметить наличие положительного сдвига в исследуемом подходе оценки органов местного самоуправления: переход от оценки суммы затраченных средств на измерение реально достигнутых результатов.

<http://consultant.ru> (дата обращения 25.04.2014).

1. Туровский Р. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Муниципальное право. 2009. № 4. С. 2.
2. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607) [Электр. ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL:

3. О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (Постановление Правительства РФ от 17 дек. 2012 г. № 1317) [Электр. ресурс] // СПС

Консультант Плюс. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения 18.03.2014).

4. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 года № 607 на территории области: (Указ Губернатора области от 08 апр. 2013 г. № 81) [Электр. ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения 18.04.2014).
5. Проблемы оценки эффективности деятельности органов МСУ, Учебный центр бюджет. [Электр. ресурс]. URL: <http://www.bujet.ru> (дата обращения 10.04.2014).

References

1. Turovskii R. Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: sostoianie i perspektivy razvitiia [Local governments in the Russian Federation: the current state and development prospects]. Munitsipal'noe pravo, 2009, no. 4, p. 2.
2. Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov (ukaz Prezidenta RF ot 28 apr. 2008 g. № 607) [Edict of the President of the Russian Federation "On estimation of efficiency of the municipal districts' local governments" № 607 enacted April 28, 2008]. ConsultantPlus. Available at: <http://consultant.ru> (accessed 25.04.2014).
3. O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta RF ot 28.04.2008 № 607 «Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov» i podpunkta «i» punkta 2 Ukaza Prezidenta RF ot 7

maia 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniakh sovershenstvovaniia sistemy gosudarstvennogo upravleniia» (Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 dek. 2012 g. № 1317) [Decree of the Government of the Russian Federation "On measures aimed at realization of the Edict of the President of the Russian Federation "On estimation of efficiency of the municipal districts' local governments" № 607 enacted April 28, 2008 and of the item 2 i of the Edict of the President of the Russian Federation "On major lines of improving the public administration system" № 601 enacted May 7, 2012" № 1317 enacted December 17, 2012]. ConsultantPlus. Available at: <http://consultant.ru> (accessed 18.03.2014).

4. O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 28.04.2008 goda № 607 na territorii oblasti (ukaz Gubernatora oblasti ot 08 apr. 2013 g. № 81) [Edict of the Governor of the Novgorod Region "On measures aimed at realization of the Edict of the President of the Russian Federation № 607 enacted April 28, 2008 within the region" № 81 enacted April 8, 2013]. ConsultantPlus. Available at: <http://consultant.ru> (accessed 18.04.2014).
5. Problemy otsenki effektivnosti deiatel'nosti organov MSU [The problems of estimation of efficiency of the local governments], Training center "Budget". Available at: <http://www.bujet.ru> (accessed 10.04.2014).