УДК 338.244.4

ПОКАЗАТЕЛИ И ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Комлева В.В., Кириченко Ю.И.

PARAMETERS AND INDICATORS OF SOCIO-ECONOMIC EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

Komleva V.V., Kirichenko Y.I.

Komleva V.V. *– Doctor of Sociological Sciences, Head of the Department of Foreign Regional Studies and Regional Management, Dean of the Faculty of International Regional Studies and Regional Management, International Institute of Public Administration and State Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation, Moscow, e-mail: komleva72@mail.ru*

Kirichenko Y.I. *– Postgraduate Student of the Department of Foreign Regional Studies and Regional Management, International Institute of Public Administration and State Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation, Moscow*

The article deals with the problems of assessing the socio-economic efficiency of local government. Based on the analysis of foreign and domestic experience, parameters and indicators of socio-economic efficiency of local government are substantiated.

Keywords: efficiency of local government, parameters and indicators of socio-economic efficiency of local government.

Эффективность любой системы управления, как правило, определяется отношением полученных результатов к затратам и измеряется совокупностью количественных показателей и индикаторов. Не исключение и система местного самоуправления. Но предметом нашего исследования является не экономическая эффективность, а социально-экономическая эффективность местного самоуправления (далее – МСУ), где самое сложное, на наш взгляд, именно оценка результатов.

Мы исходим из того, что главным показателем социально-экономической эффективности местного самоуправления является степень удовлетворения жителей муниципального образования прежде всего качеством жизненной среды и созданием условий для развития человеческого потенциала. Если проанализировать индексы развития человеческого потенциала, то мы увидим, что полномочия органов МСУ тесно связаны с созданием условий для развития человеческого потенциала, а именно: создание условий для здоровья и долголетия, доступности и качества образования, уровня жизни.

Социально-экономическая эффективность понимается нами как интегральный показатель, в котором следует учитывать не только экономические показатели (доходы, расходы, материалы официальной статистики по принципу «больше – меньше»), но и показатели, полученные в результате социологических исследований общественного мнения. К таким показателям, на наш взгляд, относятся уровень одобрения действующей власти, оценка качества оказания услуг населению, уровень удовлетворенности жизнью в муниципальном образовании и

деятельностью органов МСУ по реализации полномочий. Кроме того, весьма показательным может быть анализ электоральной истории, динамика участия в выборах органов МСУ и динамика голосования за разные политические силы и персоналии. Поэтому целесообразно включить в интегральный показатель социально-экономической эффективности МСУ результаты выборов в местные органы власти. Ряд авторов предлагают ввести в научный оборот понятие «социологическая культура», которое в социальной практике и позволит актуализировать вопрос о роли социологических исследований в деятельности органов власти[1]. Однако отметим, что в публикациях актуализируется роль и значение социологической культуры государственных служащих. Поэтому актуализируется вопрос о целесообразности социологических исследований на уровне местного самоуправления, о поисках индикаторов и показателей их развития.

Обратимся к практике оценки эффективности МСУ в Российской Федерации. Необходимость такой оценки была законодательно зафиксирована в ст.18.1. «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ, хотя еще в 1998 году Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления[2], в которой неоднократно подчеркиваются вопросы эффективности. Например, в п. 3. ст. 4 Хартии отмечается, что передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; в п.1 ст. 6 Хартии отмечается, что внутренние административные структуры местных органов управления должны отвечать местным потребностям и обеспечивать эффективное управление.

В соответствии с п.1 в ст. 18.1. «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. 28 апреля 2008 года вышел Указ Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р была утверждена Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Иными словами, были определены единые методические подходы к организации мониторинга эффективности деятельности органов МСУ, а именно: для оценки эффективности расходования бюджетных средств, динамики изменения показателей качества жизни, уровня социально-экономического развития муниципального образования, степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления. Также результаты мониторинга направлены на выявление проблем, требующие приоритетного внимания органов МСУ.

Мониторинг подразумевал и формирование перечня мероприятий по повышению результативности деятельности органов МСУ, в том числе по снижению неэффективных расходов, а также выявлению внутренних ресурсов для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Перечень показателей, подлежащих мониторингу, впервые был утвержден Указом

[1] Проказина Н. В. Формирование организационно-институциональных основ использования результатов опросов общественного мнения органами управления в России //Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. № 4 (43). С. 69–74; Проказина Н. В. Социологическая культура государственных гражданских служащих: условия формирования и направления развития. Монография. Орел, 2012. Проказина Н. В. Роль социологов во взаимодействии общество–власть//Вестник государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 84–89.

[2] Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в г. Страсбурге 15.10.1995). Подписана от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 28 февраля 1996 года. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №15, ст. 1695). [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online (Дата обращения: 8.02.2014)

Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», а также перечнем дополнительных показателей, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

В соответствии с Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в следующих сферах[3]: экономическое развитие; здравоохранение и здоровье населения; дошкольное образование; общее и дополнительное образование; физическая культура и спорт; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Это количественные статистические показатели.

Так как методика официально не предусматривает оценку уровня удовлетворенности, одобрения деятельности органов МСУ и отдельных руководителей муниципальных образований, то и исследование этого показателя социально-экономической эффективности остается на усмотрение заказчиков исследования.

Анализ многочисленных отчетов об оценке эффективности органов МСУ в различных субъектах РФ и докладов глав муниципальных образований об итогах социально-экономического развития[4] показал: строго следуя методике мониторинга и структуре отчетов глав муниципальных образований, практически никто не включает в свои отчеты и доклады показатели удовлетворенности населения их деятельностью. Нет и выводов о социально-экономической эффективности деятельности органов МСУ. В отчетах идет речь о социально-экономическом развитии муниципальных образований. Но и при таком подходе нет информации, насколько соответствуют затраты решению реальных проблем жителей, их интересам и ожиданиям и являются ли именно эти проблемы наиболее актуальными для населения. Нет информации о том, чем были недовольны жители в прошлом году и как работали органы МСУ над этими проблемами в текущем году.

Сложившаяся практика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов потребовала ее оптимизации. В результате были уточнены и конкретизировны ряд показателей и индикаторов[5]. Один из тринадцати показателей – удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных). Измерение социально-экономической эффективности через показатели удовлетворенности и соответствия интересам жителей предполагается международными и национальными нормативно-правовыми актами, концепциями и стратегиями. Собственно, само местное самоуправление осуществляется в интересах населения, о чем зафиксировано как в Европейской Хартии местного

[3] Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс] . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_

[4] Отчеты об оценке эффективности органов МСУ, доклады об итогах социально-экономического развития муниципальных образований находятся в открытом доступе на сайтах администраций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28. 04. 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». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173701 (Дата обращения: 23.01.2015)

самоуправления (ст. 3, п. 1)[6], так и в законодательстве разных стран, в том числе и в Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации определяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»[7].

Практически все методики оценки качества и эффективности управления разного уровня включают индикатор учета интересов и удовлетворенности управлением. Например, Всемирный банк реконструкции и развития имеет многолетний опыт исследования показателя GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) и оценивает эффективность управления в 199 странах. Этот показатель разработан на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, и состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» (Governance) понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых органы власти управляют страной. Это включает в себя: (а) процессы выбора, контроля и замены правительства; (б) способность правительства формулировать и проводить политику; (в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе. Индексами GRICS являются[8]:

– право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Показатель степени независимости прессы тоже относится к данной группе;

– политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) – индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами;

– эффективность правительства (Government Effectiveness) – индекс отражает качество госуслуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости госслужбы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

– качество законодательства (Regulatory Quality) – значение данного индекса связано с проводимой политикой. С его помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

– верховенство закона (Rule of Law) – индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законо-

[6] Европейская Хартия местного самоуправления. [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi (дата: обращения 23.01.2015)

[7] Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 14 октября 2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW (Дата обращения: 10.01.2015)

[8] Сайт Всемирного банка. – URL: http://www.worldbank.org/eca/russian/

дательной системы, приверженности к контрактной системе;

– контроль коррупции (Control of Corruption) – индекс отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). Несмотря на видимую прямолинейность индекса, в нем учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

По сути, речь идет о шести индексах эффективности государственного управления:

1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов;

2) политическая стабильность и отсутствие насилия;

3) эффективность работы правительства;

4) качество законодательства;

5) верховенство закона;

6) сдерживание коррупции.

Несмотря на то, что объектом нашего исследования является система МСУ, опыт этого мониторинга является весьма полезным для разработки концептуальных подходов к оценке социально-экономической эффективности МСУ.

Анализ международного опыта мониторинга эффективности именно МСУ показывает важность показателей удовлетворенности для оценки эффективности и включение таких показателей в методику оценки. В 2007 году в Северо-Западной Академии государственной службы (в настоящее время – филиал РАНХиГС) вышло справочно-аналитическое издание «Справочник по развитию местного самоуправления»[9]. По сути, это перевод материалов Отдела Публикаций Управления по связям с общественностью и исследовательской работе Совета (Publishing Division, Communication and Research Directorate (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int). В данных материалах отмечается, что «эффективное демократическое местное самоуправление может лучше обеспечивать предоставление публичных услуг и реализовать право населения высказываться по поводу их качества и организации. Это означает, что представители власти на местном уровне становятся в большей степени подотчетными гражданам, которым они служат, чем органам центрального правительства». В Справочнике представлены некоторые методики оценки эффективности МСУ, в которых указаны не только индикаторы, но и возможные методы исследования (анкетирование, фокус-группы и др.). Как пример приведем такой показатель, как уровень удовлетворенности граждан поведением местных политических деятелей и персонала муниципального образования. При этом оценочными индикаторами являются:

1) механизмы общения между местными политическими деятелями и гражданами;

2) уровень удовлетворенности граждан поведением местных политических деятелей и персонала муниципального образования;

3) наличие различных механизмов обеспечения подотчетности местных политических деятелей. Методы оценки: встречи с различными фокусными группами; обратная связь с участниками фокусных групп. Источники подтверждения/ основания: отчет о проделанной работе; решения муниципального образования / протоколы; форумов граждан / консультативных советов; какие-либо имеющиеся информационные документы.

Конечно, качественные методы исследования более трудоемки, чем количественные. Но даже количественные показатели удовлетворенности населения, полученные в процессе социологических опросов не входят в систему мониторинга эффективности органов МСУ.

Подводя итоги, отметим основные выводы:

– взаимосвязь и взаимодействие социальной и экономической сфер очевидны, планировать и осуществлять их развитие можно только на основе комплексного подхода. Поэтому при оценке эффективности МСУ следует говорить именно о социально-экономической эффективности;

[9] Справочник по развитию местного самоуправления/ Перевод Б.В. Периля. – СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. – 351 с.

– социально-экономической эффективностью обладает система местного самоуправления, которая в наибольшей степени обеспечивает удовлетворение потребностей людей в улучшении качества жизни, здоровья, образования, развития человеческого потенциала. Основа такой эффективности – оптимальное распределение ресурсов местного самоуправления для реализации полномочий, привлечение внебюджетных средств для разработки и реализации социально значимых проектов;

– сложной при оценке социально-экономической эффективности МСУ является не столько оценка затрат, сколько оценка результатов. Главным показателем социально-экономической эффективности МСУ является степень удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг, качеством реализации полномочий, созданием условий для развития человеческого потенциала. Сложность оценки заключается в том, что зачастую вложения в человеческий капитал и проекты по повышению качества жизни имеют отсроченный результат. Срок «окупаемости» таких вложений может быть весьма длительным;

– социально-экономическая эффективность – это интегральный показатель, в котором оценка его «социальной» части может быть полноценной только при измерении уровня удовлетворенности населения социологическими методами. В качестве индикаторов уровня удовлетворенности мы предлагаем измерять и анализировать, как минимум, такие: уровень одобрения действующей власти, уровень качества оказания услуг населению (в динамике), уровень удовлетворенности жизнью в муниципальном образовании и деятельностью органов МСУ по реализации полномочий; готовность к переизбранию действующих руководителей и политических партий на новый срок, явка избирателей на местные выборы;

– при разработке концептуальных подходов, методики и системы индикаторов социально-экономической эффективности МСУ может быть использован опыт Всемирного банка реконструкции и развития, международных организаций, опыт различных стран.

Библиография/References

Игнатова Т.В., Перевозкин Л.М. Социологический мониторинг в системе муниципального управления: вопросы теории и практики//Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 4–2. – С. 35–39.

Проказина Н. В. Формирование организационно-институциональных основ использования результатов опросов общественного мнения органами управления в России //Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2014. – № 4 (43). – С. 69–74.

Проказина Н. В. Социологическая культура государственных гражданских служащих: условия формирования и направления развития. Монография. – Орел, 2012;

Проказина Н. В. Роль социологов во взаимодействии общество-власть//Вестник государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 84–89.

Ignatova, T.V., Perevozkin, L.M. (2012)Sociologicheskij monitoring v sisteme municipal'nogo upravlenija: voprosy teorii i praktiki// Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk, № 4–2. pp. 35–39. (In Russ.)

Prokazina, N. V. (2014) Formirovanie organizacionno-institucional'nyh osnov ispol'zovanija rezul'tatov oprosov obshhestvennogo mnenija organami upravlenija v Rossii //Vestnik Povolzhskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby. № 4 (43). (In Russ.) pp. 69–74.

Prokazina, N.V. (2012)Sociologicheskaja kul'tura gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih: uslovija formirovanija i napravlenija razvitija. Monografija. – Orel . (In Russ.)

Prokazina, N.V. (2011) Rol' sociologov vo vzaimodejstvii obshhestvo-vlast'//Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. № 2. pp.84–89. (In Russ.)