УДК 352-027.236(470.319)

ПАШИН Л.А.,
СУДОРОГИН О.А.,
НИКИТИНА Н.В.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления

Статья посвящена диагностике перечня показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и анализу оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на примере Орловской области.

Ключевые слова: эффективность, оценка эффективности деятельности, органы местного самоуправления.

Административная реформа и многие другие изменения в системе государственного и муниципального управления, происходившие в течение последних лет, были направлены на повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Правительством Российской Федерации ставится задача формирования «эффективного государства»[1]. Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления является одним из необходимых условий развития Российской Федерации.

Проблематика эффективности управления, управленческой системы организации основывается на широком круге научных исследований, посвященных анализу деятельности субъектов и объектов управления, их интересов и потребностей, ролей и функций в системе складывающихся социальных отношений в отечественной и зарубежной науке.

Анализ подходов, моделей, факторов внутренней и внешней среды, критериев оценки эффективности управления осуществляется в трудах зарубежных ученых Р.В. Уотермена и Т. Питерса[2], П. Дракера[3] и др.

Среди отечественных исследователей изучением эффективности управления занимаются такие ученые, как Г.В. Атаманчук[4], Н.Н. Клищ[5], В.Н. Андриянов и В.В. Трубников[6], Т.Е. Зерчанинова[7], А.Г. Тюриков и А.С. Якунин[8], И.Н. Барциц[9], С.М. Бардакова[10] и др.

Эффективность является оценочной характеристикой именно такой человеческой деятельности, вследствие которой создается и потребляется результат, обеспечивающий сохранение и будущее развитие отдельного человека, коллектива, общества и страны в целом. Каждый вид и уровень эффективности управления подлежит четкому описанию, выработке адекватных ему критериев и показателей, обоснованию методологии и методики их применения[11].

Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен ст. 18.1, которая устанавливает общие принципы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления[12]. В целях реализации этого положения Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного

самоуправления городских округов и муниципальных районов» был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Предложенная система показателей направлена на оценку работы органов местного самоуправления в сферах экономического развития, здравоохранения и здоровья населения, дошкольного образования, общего и дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, организации муниципального управления, энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Целью настоящей методики является определение единых методических подходов к организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов для оценки динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровня социально-экономического развития муниципального образования, степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления. Результаты мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, а также выявить внутренние ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг[13].

Нельзя не отметить, что установленный Указом Президента РФ порядок позволяет получить в настоящее время представление о состоянии муниципальных образований, выявить наиболее остро стоящие проблемы. Регулярное периодическое изучение состояния муниципалитетов позволяет получать органам власти оперативную обратную связь по широкому спектру вопросов, связанных с реализацией социально-экономических программ, оценкой инициатив и деятельности властей, повышением оперативности и эффективности контроля текущей социальной обстановки. Важнейшей составляющей процесса выработки и реализации программы социально-экономического развития муниципального образования является комплексная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одними из составляющих уровня эффективности являются показатели оценки населением деятельности органов местного самоуправления, полученные в ходе проведенных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации социологических опросов жителей муниципальных образований.

Система оценки эффективности органов местного самоуправления, являясь гибким инструментом муниципального управления, нуждается в совершенствовании с учетом актуальных требований социально-экономического развития муниципалитета.

По результатам проведенной оценки сформированы Аналитические доклады субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и размещены на официальных сайтах субъектов Российской Федерации. Рассмотрим Аналитический доклад о ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации по итогам 2010 года и Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Орловской области в 2012 году. В Аналитическом докладе в Орловской области отмечены следующие проблемные зоны: сельское хозяйство, дорожное хозяйство и транспорт, организация муниципального управления. Являясь аграрным регионом, насыщенно наполненным земельными угодьями, Орловская область попала в список регионов Российской Федерации, имеющих проблемы в сельскохозяйственном секторе (рисунок 1).

Сельское хозяйство
(результаты оценки на примере отдельных субъектов Российской Федерации)

Рязанская область
Недостаточное благоустройство жилищного фонда в сельской местности, недостаток объектов социально-культурной сферы, более низкая заработная плата по сравнению с городами приводит к оттоку трудоспособного населения из села и дефициту специалистов. Темпы роста тарифов на электроэнергию, цен на продукцию, потребляемую в сельском хозяйстве, значительно отражают рост цен на произведенную продукцию, что снижает финансовые показатели работы сельскохозяйственных предприятий.

Архангельская область
Сокращение доли используемых сельхозугодий и пашни связано с продолжающейся тенденцией ухудшения финансового состояния сельскохозяйственных организаций, которое ведет к формированию сельских территорий, на которых не осуществляется производственная деятельность, что негативно влияет на социально-экономическое развитие сельских территорий области.

Республика Карелия
Низкие темпы роста различных доходов граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, невысокий уровень их доступа к благоустроенному жилью и социальным услугам, низкая заработная плата работников сельского хозяйства приводят к миграционному оттоку сельского населения, сокращению занятости в аграрном секторе и деградации кадрового потенция отрасли. Ситуация осложняется тем, что некоторые районы (Муезерский и Суоярвский) не принимают участия в Республиканской целевой программе «Социальное развитие села до 2011 года». Проблемой для развития малых форм хозяйствования, стало отсутствие у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, правоустанавливающих документов на земельные участки. Органы местного самоуправления вносят в похозяйственные книги граждан, которые по закону не являются владельцами личных подсобных хозяйств. Оформление земельных участков даже в аренду требует значительных средств, так как необходимо проводить межевание (стоимость работ составляет более 10 тыс. руб. за 1 га).

Алтайский край
В 2010 году в 20 муниципальных районах доля безубыточных сельскохозяйственных организаций составила 100%. В Бийском, Табунском, Тогульском, Хабарском и Шипуновском районах все сельхозорганизации являются прибыльными на протяжении последних лет.

Орловская область
В области доля невостребованных земель составляет около 15% или 294 тыс. га, из них 116 тыс. га не используется. Собственниками невостребованных земельных долей, в основном являются граждане, которые не распорядились своими земельными долями до настоящего времени. Причина – длительный и дорогой процесс оформления документов Проблемой стали договоры аренды земельных участков, заключенные на срок до 49 лет. Многие сельскохозяйственные предприятия частично обрабатывают площадь по договору, а на остальную ищут субарендатора или переуступают права и обязанности по договорам аренды, извлекая прибыль от самой сделки по отчуждению, а не от сельхозпроизводства арендодатели могут расторгнуть договор только в судебном порядке или по согласованию с арендатором, но арендаторы выплачивают арендую плату (даже не используя землю), что является выполнением существенного условия договора и суд не удовлетворяет требования истцов (собственников долей).

Рисунок 1 – Материалы Аналитического доклада[14]

Как показывают результаты деятельности сельскохозяйственных предприятий за последние годы, уровень эффективности сельскохозяйственного производства в большей их части остается низким и не обеспечивает расширенного воспроизводства. Действующие экономические условия не создают необходимых предпосылок для устойчивого наращивания производства, повышения конкурентоспособности продукции и высокой доходности сельскохозяйственной деятельности[15].

В Аналитическом докладе также указывается Орловская область при оценке дорожного хозяйства и транспорта. Так, в Сосковском районе «100% дорог не отвечают нормативным требованиям и 38,5% населения не имеют транспортного обслуживания. Сокращение рейсов в Верховском районе привело к серьезной социальной напряженности»[16].

Негативная тенденция в сфере дорожного хозяйства и транспорта сохраняется на территории Орловской области и по итогам 2012 года. В среднем по Орловской области доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения в 2012 году составляет 49,7% (для сравнения: в 2009 году – 50,1%). В 13 муниципальных образованиях доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения ниже среднеобластного показателя, наименьшие показатели в 7 муниципальных образованиях: Верховском,

Знаменском, Краснозоренском, Ливенском, Малоархангельском, Свердловском районах и городе Мценске. В числе аутсайдеров – город Орел, Должанский, Корсаковский, Мценский, Сосковский, Шаблыкинский районы[17]. Это может свидетельствовать как о проведении работ по обследованию дорог и принятию их в собственность (положительный эффект), так и о недостаточном внимании к проблеме приведения в нормативное состояние дорожной инфраструктуры.

Ряд проблем Орловская область имеет и по вопросам организации муниципального управления. Данный показатель является довольно сложным в оценке и имеет нерадужные результаты по многим субъектам Российской Федерации. В Орловской области «в ходе анализа установлено отсутствие необходимых знаний и кадрового потенциала у местных администраций на проведение работ по регламентации муниципальных услуг и функций»[18].

Неудовлетворенность деятельностью муниципального управления в большей степени связана с: – игнорированием жалоб населения, отказом в помощи по решению проблем, невозможностью попасть на личный прием; – высокими ценами и незащищенностью получателей услуг; – отсутствием информационной открытости в деятельности органов местного самоуправления (слабое информирование населения о развитии и событиях, происходящих в муниципальном образовании, о работе местной власти); – отсутствием «обратной связи» в работе официальных сайтов администраций; – обвинением властных структур в коррупции; – недостаточным вниманием местных органов власти к вопросам благоустройства территории, жилфонда, работе предприятий ЖКХ, созданию рабочих мест[19].

Оценка эффективности управленческой деятельности органов местного самоуправления не может быть полноценной и объективной без оценки происходящих изменений или ситуации в регионе в целом населением, проживающим на его территории. В Аналитическом докладе 2010 г. отмечается недостаточность проведения социологических опросов. В связи с этим следует более акцентированно уделить внимание обеспечению обратной связи населения и властных структур Орловской области.

В соответствии с постановлением Правительства Орловской области от 8 апреля 2013 года №122 «Об утверждении Порядка организации и проведения независимых опросов населения в городских округах и муниципальных районах Орловской области» в апреле 2013 года во всех муниципальных районах и городских округах Орловской области были проведены независимые опросы населения. Орловский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на основании обработанной информации представил в Аппарат Губернатора и Правительства Орловской области результаты удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Орловской области. Наибольшую удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления среди муниципальных районов выразили жители Залегощенсго района (46,6%), больше 40% показали 5 районов: Ливенский (45,2%), Болховский (43,4%), Краснозоренский (42,0%), Свердловский (41,7%), Мценский (40,8%). Аутсайдерами (меньше 30%) стали Корсаковский (28,7%), Знаменский (28,2%), Урицкий (27,2%), Дмитровский (25,7%), Шаблыкинский (23,2%), Орловский (23,1%) районы. Среди городских округов удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления составила 40,8% в г. Мценске, 37,7% в г. Орле, 28,8% в г. Ливны. Наибольшую динамику положительного прироста показателя удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального района за период 2011–2012 гг. (более 14 процентных пунктов) показали следующие муниципальные районы: Ливенский – 21; Мценский – 15,2; Болховский – 14,9. Наибольшую отрицательную динамику показателя удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального района (более 20 процентных пунктов) показали следующие муниципальные районы: Глазуновский – 38,9; Кромской – 25,6; Троснянский – 22,2; Должанский – 21,6. Среди городских округов динамику роста удовлетворенности

населения деятельностью органов местного самоуправления показал г. Орёл – 2,9 процентного пункта[20].

Проведя анализ полученных результатов мониторинга оценки эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, можно говорить о том, что Орловская область, как и иные субъекты Российской Федерации (например, Нижегородская, Архангельская, Кировская, Астраханская области и т.д.), имеет ряд проблем, которые требуют наиболее пристального внимания.

В настоящее время разработана комплексная оценка, включающая анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления, однако большинство показателей носят статистический характер и не отражают социальной эффективности по вопросам качества жизни.

Имеющаяся система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления носит общий характер, учет эффективности ведется по единому закрытому перечню показателей. С одной стороны, это обеспечивает универсальность оценки качества работы администраций муниципалитетов по набору ключевых социально-экономических индикаторов, с другой стороны, не учитываются региональные особенности субъектов Российской Федерации, специфика конкретного муниципального образования, зависящая от выбранного вектора развития территории. Все это указывает на возможные пути совершенствования данной методики и критериев оценки эффективности органов местного самоуправления.

---

[1] «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», утвержденные Правительством Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р

[2] Питерс Т., Уотермен Р.В. В поисках эффективного управления. М., 1986.

[3] Дракер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. М., 1998.

[4] Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: РАГС, 2008.

[5] Клищ Н.Н. Методы повышения эффективности управления в органах государственной власти //Состояние и механизмы модернизации государственного управления в Российской Федерации. М., 2004.

[6] Андриянов В.Н. и Трубников В.В. Эффективность местного самоуправления: критерии и показатели //Право и законодательство. 2012. С. 139–142.

[7] Социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов // Управленческое консультирование. 2010. № 4. С. 21–29.

[8] Тюриков А.Г., Якунин А.С. Оценка социальной эффективности управления регионом по критерию качества жизни населения //Вестник Военного университета. 2011. № 1 (25). С. 111–117.

[9] Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: уч. курс. М.: РАГС, 2011. 488 с.

[10] Бардакова С.М. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия ИГЭА. 2011. № 3(77). С. 97–99.

[11] Тюриков А.Г., Якунин А.С. Оценка социальной эффективности управления регионом по критерию качества жизни населения // Вестник Военного университета. 2011. № 1 (25). С. 111–117.

[12] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.11.2013 г.).

[13] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента 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».

[14] Аналитический доклад «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации по итогам 2010 года». Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://old.minregion.ru/activities/monitor/855/ (Дата обращения: 03.02.2014 г.)

[15] Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Орловской области в 2012 году. Портал Орловской области – публичный информационный центр [Электронный ресурс] URL: http://orel-region.ru/index.php?head=2&part=72 (Дата обращения: 15.12.2013 г.).

[16] Выдержка из Аналитического доклада «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке

эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации по итогам 2010 года». Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://old.minregion.ru/activities/monitor/855/ (Дата обращения: 03.02.2014 г.)

[17] Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Орловской области в 2012 году. Портал Орловской области – публичный информационный центр [Электронный ресурс] URL: http://orel-region.ru/index.php?head=2&part=72 (Дата обращения: 15.12.2013 г.).

[18] Выдержка из Аналитического доклада «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации по итогам 2010 года». Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://old.minregion.ru/activities/monitor/855/ (Дата обращения: 03.02.2014 г.).

[19] Аналитический доклад «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации по итогам 2010 года». Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://old.minregion.ru/activities/monitor/855/ (Дата обращения: 03.02.2014 г.).

[20] Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Орловской области в 2012году. Портал Орловской области – публичный информационный центр [Электронный ресурс] URL: http://orel-region.ru/index.php?head=2&part=72 (Дата обращения: 15.12.2013 г.).