

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© А. Г. Аннин, 2015,

д.и.н., доцент кафедры

государственного и муниципального управления,

Владимирский филиал РАНХиГС

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления является одной из основополагающих целей административной реформы в России.

Понятие «эффективность» изначально было разработано в рамках экономики, и лишь в середине прошлого века вошло в тезаурус административной науки. Однако, в отличие от экономики, эффективность в муниципальном управлении является, пожалуй, наиболее «проблематичной» категорией, постоянная динамика которой отражает эволюцию осмысления сущности муниципального управления, его предназначения.

Нередко понятие эффективности муниципального управления отождествляют с категорией «качества», трактуемого как степень его соответствия предварительно установленному стандарту и обоснованным требованиям всех жителей муниципалитета. Данное отождествление, будучи не вполне терминологически правильным, может быть объяснено ожиданиями и требованиями, предъявляемыми общественностью к муниципальным услугам.

За рубежом при оценивании муниципального сектора используют т.н. подход «3Е»: «Effectiveness» – «Efficiency» – «Economy».

1. Effectiveness (результативность) – основной конечный показатель эффективности деятельности органа местного самоуправления или его руководителя, отражающий степень достижения поставленных целей и планируемых объемов муниципальных услуг.

2. Efficiency (продуктивность) – основной показатель эффективности используемых ресурсов в соответствии с полученным результатом, аналог экономической эффективности, повышение которой может быть достигнуто путем экономии издержек.

3. Economy (экономичность) – относительная экономия ресурсов, получаемых за счет применения различных способов оказания бюджетных услуг при заданных объемах; выражает относительную стоимость альтернативных способов достижения поставленных результатов.

Основная функция эффективности муниципального управления – достижение цели за счет управленческого воздействия и взаимодействия. Экономический смысл эффективности муниципального управления заключается в обеспечении экономического эффекта при данных ресурсах (затратах) на управление. Социальный смысл состоит в обеспечении наибольшего социального эффекта при данных ресурсах (затратах) на муниципальное управление.

В нормативных правовых актах Президента и Правительства России использованы термины «индексы эффективности» и «показатели эффективности». Последний термин употребляется в сочетании с прилагательными «достигнутые», «планируемые», «целевые» и подразумевает количественное выражение результатов деятельности органов местного самоуправления.

В таком контексте результативность муниципального управления – способность системы органов местного самоуправления обеспечить в соответствии с поставленной целью достижение конечных результатов, удовлетворяющих определенные потребности населения, проживающего на территории муниципального образования, и создающих условия для устойчивого его развития. Таким образом, динамика результативности деятельности органа местного самоуправления или его руководителя может служить

основанием для определения эффективности их деятельности.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, их руководителей регламентирована Указами Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»; от 13 мая 2010 г. № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности»; постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 26.12.2014) «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"» (вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Методическими рекомендациями о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки»).

Осмысление современной концепции оценки эффективности муниципального управления, положенной в основу названных нормативных правовых актов, позволяет выявить комплекс требований, которым отвечает система оценивания. Среди них: социально-экономическая обоснованность системы показателей эффективности муниципального управления; автономия структур муниципального управления от центра оценки эффективности; сопоставимость показателей эффективности по вертикали и горизонтали управления; фиксация требований по оцениванию в законодательстве; действенность механизма ответственности за недостижение показателей эффективности; функционирование института оценивания государственными органами по системе показателей; внедрение системы управления по результатам; показатели результатов в системе оценивания дополнены соответствующими показателями процессов; учёт стратегических приоритетов муниципальной организации и обоснованных потребностей пользователей услуг; публичная разработка и утверждение показателей эффективности; мотивация и стимулирование муниципальных служащих к достижению показателей эффективности.

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.

Предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в таких сферах как экономическое развитие; дошкольное, общее и дополнительное образование; культура; физическая культура и спорт; жилищное

строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

В качестве исходных данных для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов.

Основным источником информации для заполнения типовой формы доклада является официальная статистическая информация.

Значения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления анализируются в динамике за период, установленный в типовой форме доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

При проведении анализа учитываются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В соответствии с современным подходом к оцениванию, следует особенно подчеркнуть, что только совокупное использование показателей эффективности может дать оценку деятельности муниципальной структуры; игнорирование хотя бы одного из указанных показателей неизбежно ведет к смещению стратегической цели оценивания.

Комплексная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления определяется по формуле:

$$K = 0,8 \left(\frac{Ип1 + Ип2 + \dots + Ипn}{n} \right) + 0,2 Ипс,$$

где Ипн - сводный индекс значения показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления; Ипс - сводный индекс значения показателя - оценки населением деятельности органов местного самоуправления.

Сводный индекс (Ип) показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления определяется по формуле:

$$Ип = 0,6 Ист + 0,4 Исо,$$

где, Ист - индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления; Исо - индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления (Ист) определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, по формуле:

$$Ист = (T - T_{мин}) / (T_{макс} - T_{мин}),$$

где, Т - значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному;

$T_{\text{мин}}$ - минимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному;
 $T_{\text{макс}}$ - максимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, по формуле:

$$\text{Ист} = (T_{\text{макс}} - T) / (T_{\text{макс}} - T_{\text{мин}}).$$

Индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления (Исо) определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, по формуле:

$$\text{Исо} = (O - O_{\text{мин}}) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}),$$

где, O - значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному; $O_{\text{мин}}$ - минимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному; $O_{\text{макс}}$ - максимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, по формуле:

$$\text{Исо} = (O_{\text{макс}} - O) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}).$$

Средний темп роста показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

$$T_i = \sqrt[3]{\frac{P_j}{P_{j-1}} \times \frac{P_{j-1}}{P_{j-2}} \times \frac{P_{j-2}}{P_{j-3}}},$$

где, P_j - значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный период; P_{j-1} - значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий отчетному; P_{j-2} - значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на два года отчетному; P_{j-3} - значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на три года отчетному.

Значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и два года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

$$O = \frac{\Pi_j + \Pi_{j-1} + \Pi_{j-2}}{3}.$$

В случае отсутствия одного или нескольких показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год, соответствующему сводному индексу показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления присваивается нулевое значение.

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 муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей.

Для руководителей органов местного самоуправления вопросы эффективности их деятельности имеют непосредственное практическое значение, так как «Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления...» предусмотрена возможность создания экспертной комиссии при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации для рассмотрения и анализа результатов оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления.

При выявлении экспертной комиссией обоснованных причин низкой оценки населением экспертная комиссия может рекомендовать высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, представительному органу муниципального образования направить инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку.

У комиссии есть право рекомендовать представительным органам муниципальных образований при ежегодной оценке деятельности глав муниципальных образований, проводимой в соответствии с частью 11(1) статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принимать во внимание результаты оценки населением руководителей органов местного самоуправления.

Значения показателей такой оценки определяются на основе данных независимых опросов населения, порядок организации и проведения которых регулируется нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

При проведении опросов населения на предмет удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления учитываются полномочия этих органов по решению вопросов местного значения в сферах развития муниципального образования, подлежащих оценке.

Среди основных методов повышения эффективности муниципального управления - экономические, финансовые, информационные, кадровые, социально-психологические, организационно-административные. Правовое регулирование (нормативное, локальное, индивидуальное) не является особой группой методов, а применяется в каждой из указанных групп либо отсутствует.

Экономические методы - стратегическое управление (стратегический анализ, стратегическое планирование, поэтапная оценка решения задач и корректировка); лин-менеджмент, или «бережливое производство» (lean production, lean manufacturing);

поощрение грантами (премиями) за достижение высоких показателей эффективности; формирование и исполнение муниципальных заданий на оказание (и предоставление) государственных и муниципальных услуг.

Финансовые методы - бюджетирование, ориентированное на результаты, включая формирование бюджетных проектировок на основе принимаемых расходных обязательств (по планируемым результатам); нормативное финансирование муниципальных заданий, особая система оплаты руководящих должностных лиц местной администрации и муниципальных организаций (по показателям эффективности деятельности возглавляемых ими коллективов); среднесрочное финансовое планирование; программное бюджетирование.

Информационные методы - электронный документооборот; система межведомственного электронного взаимодействия; «электронный муниципалитет» как базовая первичная ячейка «электронного правительства» и «электронного государства».

Кадровые методы - независимая оценка кадров муниципальной службы (специализированные центры в системе РАНХиГС) при их отборе и подборе на замещение должностей муниципальной службы, на зачисление в муниципальный кадровый резерв и в ходе прохождения службы; внедрение системы индивидуализированной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на основе независимой оценки кадров муниципальной службы и рекомендаций специализированных центров оценки; содействие должностному росту муниципальных служащих на конкурсной основе; ротация муниципальных служащих; формирование кадрового резерва на конкурсной основе и целенаправленная подготовка к замещению прогнозируемых вакантных должностей.

Социально-психологические методы - отбор и профессиональное развитие кадров на основе социально-профессиональной диагностики; формирование ценностных ориентаций муниципальных служащих на результативность их деятельности для жителей и организаций и на ее эффективность; формирование системы человеческих отношений (взаимной психологической поддержки, сотрудничества, взаимопомощи); формирование системы профессиональных стандартов добросовестности, клиентоориентированности и эффективности их деятельности.

Организационно-административные методы - реинжиниринг рабочих процессов либо местной администрации в целом, отдельных муниципальных организаций либо их систем; обучение современным управленческим методам и технологиям, формирование соответствующих умений и навыков; формирование стимулирующей к результативности и эффективности профессиональной среды; карьерное поощрение эффективной деятельности муниципальных служащих и сотрудников муниципальных организаций (на основе показателей результативности и эффективности, установленных их должностными инструкциями).

Основным условием результативного применения методов управления эффективностью является неуклонное снижение уровня коррумпированности местных администраций.