

УДК 332.025.12

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИЗМЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

Галактионов Д. В.

Министерство региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области, Ростов–на–Дону, Российская Федерация
E-mail: galaktionov1987@rambler.ru

Статья посвящена анализу системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения её соответствия полномочиям администраций и вопросам местного значения, реализуемым в муниципалитетах. Автором выявлены несовпадения между перечнем показателей, используемых для оценки работы местных властей, и кругом решаемых в муниципалитетах проблем. По мнению автора, одним из важнейших недостатков системы оценки является то, что рейтинговые показатели недостаточно коррелируют с полномочиями и проблемами муниципальных образований. В условиях выстраивания жёсткой вертикали власти работа органов государственной власти по реализации стратегических целей и задач не может осуществляться без учёта деятельности муниципалитетов. Органы местного самоуправления являются наиболее приближенными к населению государственными институтами, они первыми реагируют на запросы общества, отвечают за реализацию стратегической политики государства. В завершении автором определены направления совершенствования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности; органы местного самоуправления; органы государственной власти; показатели эффективности; вопросы местного значения, полномочия местных администраций.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время Президентом страны перед государственными органами всех уровней власти поставлены масштабные и амбициозные цели в разных направлениях, реализация которых позволит обеспечить и достигнуть как повышение уровня жизни населения, так и технологическое лидерство по стратегически определяющим отраслям народного хозяйства.

Для достижения поставленных целей государственными и муниципальными органами власти реализуется широкий спектр различных мероприятий, осваиваются финансовые средства, формируются новые институты развития и организационные практики. Это, в свою очередь, обуславливает актуализацию проблемы оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, которые в регионах занимаются организацией жизнеустройства общества и экономических субъектов. Если говорить об оценке работы региональных властей, то в этой сфере ситуация выглядит вполне приемлемо. Федеральными органами власти регулярно обновляются методики проводимой оценки, актуализируются перечни используемых показателей. Однако в отношении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления методика и перечень используемых показателей не обновлялись с 2012 года, что крайне затрудняет понимание достижения целей развития на каждой отдельной территории региона.

Важно понимать, что все выдвигаемые задачи связаны общей целью – повышение уровня благополучия каждого гражданина России. При этом из всех уровней власти именно местные администрации находятся в самом близком и постоянном контакте с местным населением, знают о его проблемах и именно от эффективности их работы зависит благополучие жителей муниципальных районов.

Исследования в области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления активно ведутся в России, однако можно говорить о постоянной необходимости моделирования методических основ оценки эффективности деятельности органов власти на всех уровнях. Ученые Павленков М. Н. и Сухарева К. С. исследовали действующую в России методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [1]. Работы Сологуб В. А., Куреневского А. С., а также Сабына Е. Н. посвящены предложениям по совершенствованию действующей системы мониторинга и ранжирования местных администраций [11, 12]. Щепачев В. А. анализировал оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления как форму общественного контроля [13]. Сметанина Т. В. осмысливала роль экспертных оценок в социальном мониторинге эффективности управления социально-экономическими системами [8].

Однако несмотря на заинтересованность учёных в исследовании системы оценки и мониторинга эффективности работы муниципалитетов, на сегодняшний день не определены конкретные направления и предложения по совершенствованию существующих подходов к оценке работы муниципалитетов. Кроме того, не определено, насколько существующая методика и используемые индикаторы соответствуют проблемам, решаемым местными властями. Решение данных вопросов позволит повысить объективность проводимой оценки, а, следовательно, обеспечить принятие наиболее оптимальных управленческих решений на всех уровнях государственного управления.

Целью данной статьи является анализ действующей системы оценки эффективности деятельности с учётом полномочий и вопросов местного значения, реализуемых местными администрациями, и определение направлений совершенствования данной системы.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Современная геополитическая обстановка, внутренние векторы развития государства обуславливают необходимость определения самых амбициозных целей развития как государства в целом, так и регионов в его составе и, как следствие, муниципалитетов. Для достижения целей необходимо не только выделение огромных средств и слаженная работа государственного, частного и общественного секторов, но и грамотная оценка эффективности проделанной работы. Другими словами, при выполнении серьёзных задач всегда необходим «взгляд со стороны». Во-первых, для того чтобы в процессе реализации задачи понимать, в каком положении находится объект управления и правильно ли выбран вектор движения, что позволит своевременно корректировать управленческие решения или разрабатывать новые. Во-вторых, для того чтобы по завершении выполнения задачи оценить, насколько эффективно был использован весь имеющийся потенциал. Как

отмечают Павленков М. Н. и Сухарева К. С., «в России оценка результатов работы органов муниципального управления основана на экономической категории эффективности» [1].

Сегодня система оценки работы местных администраций внедрена на всей территории Российской Федерации с 2008 года. Однако последние серьёзные изменения в неё вносились в 2012 году, и уже на протяжении 12 лет она не претерпевала принципиальных изменений.

Безусловно, существующая система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления обладает рядом положительных черт и, в целом, позволяет проводить объективное сравнение деятельности администраций муниципальных образований того или иного региона. Так, например, по нашему мнению, одним из преимуществ данной системы является непосредственно сама методика ранжирования территорий. Приоритет при рейтинговании территорий отдаётся наиболее динамично развивающимся муниципалитетам, а не тем, которые достигли целевых значений и в дальнейшем не ведут активной работы по развитию социально-экономической системы на территории.

Кроме того, важным преимуществом используемой методики является учёт мнения жителей муниципальных образований о том, насколько они удовлетворены работой местной власти. Как справедливо отмечает Сметанина Т. В., «значение социологии в исследовании эффективности управления социально-экономическими системами расширяет проводимую оценку рассматриваемого явления» [8]. На наш взгляд, именно позиция граждан выступает определяющей при формировании выводов о том, насколько хорошо или плохо работают муниципальные служащие. Ведь именно чиновники местных администраций в отличие от чиновников других уровней государственного управления находятся в постоянном и непосредственном контакте с местным населением. Поэтому использование социологических методов исследования общественного мнения позволяет сформировать наиболее объективные выводы об эффективности реализуемых местными властями мероприятий.

Вместе с тем, данная система не лишена ряда существенных недостатков, которые её значительно ограничивают и как аналитический инструмент, и как механизм для разработки, утверждения и реализации управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях. Наличие данных провалов не позволяет руководству региона сформировать объективное представление о качестве работы на местах, выявить сильные и слабые стороны в работе муниципальных управленческих команд, что, как следствие, приводит к принятию несвоевременных или ошибочных управленческих решений, а также не позволяет эффективно распределять бюджетные средства.

Одним из наиболее важных, на наш взгляд, провалов системы оценки эффективности является то, что показатели рейтинга не соотнесены в полной мере с полномочиями муниципалитетов, да и в целом, с проблемами местного развития.

В первую очередь, следует принять во внимание то, что вопросы местного значения городов и муниципальных районов хоть в большинстве своём и схожи, но всё-таки имеют и отличия. И, безусловно, данные различия должны учитываться при проведении экспертного анализа реализации местными администрациями своих полномочий.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО...

Так, например, к сфере деятельности только администраций городов отнесены такие направления их работы, как:

– обеспечение нуждающихся малоимущих граждан в жилых помещениях, строительство и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

– пожарная безопасность;

– массовый отдых и обустройства мест для него;

– принятие принципов благоустройства;

– содержание аварийно-спасательных служб;

– поддержка жителей, участвующих в обеспечении общественного порядка [2].

К сфере ведения исключительно администраций муниципального района отнесена проблема устранения бюджетных диспропорций муниципальных образований, входящих в его состав.

Действующий подход предусматривает отдельную оценку городов и муниципальных районов, при этом перечень показателей для обеих групп муниципалитетов одинаковый. Учитывая существенную разницу в спектре решаемых вопросов местного развития, очевидно, что применение одинакового перечня показателей для оценки работы местных властей в городах и муниципальных районах неправомерно. Опираясь на данное обстоятельство, следует заметить, что уточнение перечня показателей с учётом разницы в круге решаемых вопросов обеспечит повышение объективности проводимого мониторинга.

Одновременно необходимо более подробно остановиться на анализе распределения показателей по направлениям деятельности муниципалитетов.

Таблица 1. Количественное распределение показателей, используемых для оценки работы местных администраций, по сферам деятельности

№ п/п	Наименование сферы	Количество показателей
1.	Экономика	8
2.	Деятельность учреждений дошкольного образования	3
3.	Деятельность учреждений общего и дополнительного образования	7
4.	Деятельность учреждений культуры	3
5.	Деятельность учреждений физической культуры и спорта	2
6.	Строительство и обеспечение жителей жилыми помещениями	3
7.	ЖКХ	4
8.	Муниципальное управление	8
9.	Энергосбережение и энергетическая эффективность	2
10.	Оценка качества оказания услуг организациями в сферах культуры, здоровья, образования и социального обслуживания	1

Источник: составлено автором на основе [3].

В соответствии с методикой, утверждённой постановлением Правительства № 1317, показатели распределены неравномерно по направлениям деятельности.

Так, например, экономическое развитие муниципалитета оценивается по 8-ми показателям, сфера образования – 10, в свою очередь, жилищное строительство оценивается только 2 показателями, а культура – 3. Данные диспропорции можно было бы объяснить разной приоритетностью указанных направлений, однако индикаторы, используемые для оценки работы муниципалитетов, утверждённые в 2012 году, не способны отражать актуальные приоритеты государственной политики, цели и задачи которой существенно изменились вследствие разных политических и социально-экономических факторов.

Кроме того, аналогичные выводы можно сделать, если распределить показатели в соответствии с вопросами местного значения муниципалитетов, утверждёнными федеральным законом № 131-ФЗ. Большинство вопросов местного значения оцениваются одним или двумя показателями, при этом намечается явный перекося в сторону сферы образования, так как к этому направлению отнесено сразу 10 показателей.

Безусловно, такой подход, по нашему мнению, снижает объективность проводимого анализа деятельности местных властей. Для оценки работы муниципалитета по некоторым направлениям недостаточно анализа по 1–2 показателям, тем более учитывая, что они зачастую лишь косвенно характеризуют деятельность местной администрации в выбранном направлении. Так, например, очень сложно сделать однозначные выводы об эффективности бюджетной политики муниципалитета, основываясь на анализе динамики и достигнутого значения только одного показателя – «Доля налоговых доходов местного бюджета». При этом важно учитывать, что муниципальные районы в отличие от городских округов занимаются не только составлением и рассмотрением проекта бюджета, его реализацией и контролем за его исполнением, но и выравниванием уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района. И эта работа предполагает также качественную оценку [4].

Очевидно, что требует более подробного анализа проблема обеспечения равного доступа жителей к транспортным услугам. Если для муниципальных районов показатель, характеризующий уровень доступности населения транспортными услугами, более-менее применим, то для городов, состоящих в подавляющем большинстве из одного населённого пункта, он не имеет абсолютно никакого значения. Так, например, в Ростовской области все городские округа состоят из 1 населённого пункта, соответственно, на протяжении всего периода мониторинга данный показатель имеет нулевые значения. Вместе с тем, непосредственно качество организации транспортного обслуживания оценивается только по результатам опросов населения в сети «Интернет». При этом законодатель не определяет механизмы применения данного инструмента в рамках анализа правительства субъекта эффективности работы муниципалитетов.

Следует отметить, что сразу два показателя из сорока посвящены оценке работы муниципалитета по направлению строительства и предоставления жилых помещений нуждающимся жителям. Это такие индикаторы, как:

– доля жителей, получивших жилье и повысивших качество жилищных условий;

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО...

– уровень обеспеченности населения жилой площадью, в том числе построенной в отчётном году.

В то же время согласно федеральному закону № 131–ФЗ указанные вопросы местного значения относятся к сфере полномочий городского округа, а также городских и сельских поселений.

На наш взгляд, явным упущением используемого перечня показателей является неполный охват всего перечня полномочий муниципалитета. Так, в перечне полностью отсутствуют показатели, оценивающие работу муниципальных чиновников в следующих сферах:

- профилактика терроризма и экстремизма;
- выработка и реализация мероприятий по направлению межнационального и межконфессионального согласия;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
- медицинская помощь;
- массовый отдых и обустройство мест для него;
- рекламная деятельность;
- территориальная и гражданская оборона;
- безопасность жителей на водоёмах;
- сельское хозяйство;
- молодёжная политика;
- контроль использования лесов и лесных насаждений;
- антикоррупционная деятельность;
- содействие деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Такой подход может выступать в качестве отрицательной мотивации для муниципалитета. Ведь если работу по одному из направлений не оценивают, то её выполнение чревато формализацией и попустительством, тем более в условиях ограниченности бюджета. Как результат, проблемы могут приобретать системный характер для всего субъекта федерации, и тогда регионы вынуждены изобретать, а затем применять дополнительные инструменты по повышению интенсивности работы муниципальных чиновников в вышеобозначенных направлениях.

Кроме того, работу местных властей по некоторым направлениям можно оценить лишь косвенно. Так, например, решение вопроса по обеспечению доступа жителей к услугам связи, кафе и ресторанов, розничной торговли и бытового обслуживания с некоторыми допущениями можно измерить с помощью показателя, характеризующего количество субъектов малого и среднего предпринимательства в муниципалитете, так как данные направления бизнеса, в основном, и представлены предприятиями малого и среднего бизнеса. Однако такой подход вряд ли позволит сделать однозначные и объективные выводы о результативности, а уж тем более об эффективности работы местных администраций в данном направлении.

Безусловно, полномочия муниципальных образований не ограничиваются одним лишь федеральным законом № 131–ФЗ. Анализ соответствия перечня показателей оценки эффективности был бы не полным без учёта стратегических документов федерального уровня.

На наш взгляд, в условиях выстраивания строгой вертикали государственной власти работу исполнительных органов по реализации стратегических целей и задач невозможно проводить без учёта деятельности муниципалитетов. Как уже говорилось выше, органы местного самоуправления – это наиболее близкие к населению властные институты. В первую очередь, именно они первыми реагируют на запросы общества, они ответственны за реализацию стратегической политики государства [8].

Майским Указом Президента Российской Федерации 2024 года № 309 определены национальные цели развития государства на следующие шесть лет и в перспективе на 12 лет:

- сохранение численности населения, повышение уровня здоровья и благополучия жителей, содействия семьям;
- использование потенциала всех граждан, развитие талантов, рост уровня патриотизма и социальной ответственности;
- удобная и безопасная среда жизнедеятельности;
- улучшение экологической обстановки;
- стабильное развитие в экономической сфере;
- развитие и лидерство в научной и технологической сферах;
- внедрение цифровых сервисов во всех сферах деятельности [3].

Кроме того, утверждены целевые индикаторы, критерии и задачи, реализация которых характеризует исполнение поставленных целей. Для достижения указанных целей предложены и сегодня разрабатываются соответствующие национальные проекты.

Кроме того, Администрацией Президента Российской Федерации скорректирована система оценки деятельности губернаторов и их управленческих команд. Однако данные изменения никак не коснулись муниципального уровня.

Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда муниципальные органы власти максимально вовлекаются в решение стратегических задач, реализацию национальных и региональных проектов, при этом эффективность их деятельности оценивается по показателям, абсолютно не связанным с их повседневной и наиболее приоритетной работой. Данный факт также обуславливает необходимость изменения подходов к оценке работы в территориях.

ВЫВОДЫ

Таким образом, очевидно, что круг решаемых муниципалитетом проблем и перечень показателей для оценки работы местных властей имеют ряд серьёзных расхождений, как следствие, действующие подходы для анализа эффективности работы муниципальных администраций требуют значительного реформирования.

Во-первых, система оценки деятельности местных властей должна учитывать максимально возможный перечень полномочий органов местного самоуправления. Это позволит в полной мере оценить работу муниципалитета, определить существующие провалы и кризисные точки в деятельности местных администраций.

Своевременно разработать антикризисные меры, принять необходимые кадровые решения и скорректировать ситуацию.

Во-вторых, перечень показателей для оценки деятельности местных администраций в городских округах и в муниципальных районах должен быть разным. Ведь как уже говорилось выше, полномочия в районах и городах существенно разнятся, а, следовательно, и индикаторы для оценки реализации данных полномочий должны быть разными.

В-третьих, система оценки и перечень показателей должны учитывать работу муниципалитетов по достижению стратегических и национальных целей развития государства.

В данном случае мы считаем целесообразным внедрить систему ежеквартального мониторинга эффективности деятельности местных администраций городов и районов. Учитывая, что подобная система годового мониторинга для глав региона уже существует, региональные исполнительные органы могут провести анализ используемых индикаторов, в случае необходимости осуществить их декомпозицию с целью применения на муниципальном уровне. Это позволит в постоянном режиме отслеживать вклад каждого муниципалитета в достижение общей цели. Результаты такого мониторинга могут быть использованы при подведении итогов годовой оценки работы на территориях. Кроме того, использование этого инструмента позволит мотивировать местные органы власти на работу по улучшению показателей оценки деятельности главы субъекта федерации.

Ещё один не маловажный аспект – это разнообразие регионов, их самобытность. Каждый субъект федерации обладает своими собственными характеристиками и культурными, национальными, природно-географическими и социально-экономическими особенностями. Поэтому считаем целесообразным рассмотреть возможность внедрения в систему оценки муниципалитетов региональную компоненту. Это означает, что каждый регион сможет сам определить некоторые показатели для анализа работы местных администраций, а федеральный законодатель должен определить, насколько эта региональная компонента будет влиять на итоговую оценку эффективности деятельности.

И наконец, перечень показателей должен быть адаптивным и максимально соответствовать актуальной повестке дня. Законодатель, на наш взгляд, должен не только санкционировать участие региональных властей в формировании перечня показателей, но также с определённой периодичностью (от года до трёх лет) регулярно обновлять список используемых показателей. При этом важно учитывать не только предложения, поступающие от субъектов Российской Федерации, но и от общественности и научного, экспертного сообщества.

По нашему мнению, реализация данных предложений позволит существенно повысить качество работы по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Это, в свою очередь, положительным образом скажется на темпах социально-экономического развития как в муниципальных образованиях, так и в России в целом.

Список литературы

1. Павленков М. Н., Сухарева К. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2023. № 1 (69). С. 56.
2. Информационно-правовой портал Гарант.Ру. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186367/>.
3. Информационно-правовой портал Гарант.Ру. [Электронный ресурс]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/70286210/>.
4. Информационно-правовой портал Гарант.Ру. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408892634/>.
5. Побирченко В. Р. О кризисах в региональных социально-экономических системах // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. 2023. Т. 9 (75). № 2. С. 77–86.
6. Челаева Т. В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, как индикатор в системе социально-экономического развития // ВЕСТНИК ТОГУ. 2023. № 2 (69). С. 145–156.
7. Великая Н. М., Мойсеева А. Н. Оценки эффективности деятельности органов местной власти: методология и методика // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 1 (65). С. 55–64.
8. 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.
9. Никоноров В. М. Шагова Н. Ю. Подходы к оценке эффективности муниципального управления // Экономические исследования и разработки. 2019. № 7. [Электронный ресурс]. URL: <https://http://edrj.ru/article/17-07-19>.
10. Антонова Н. А. Проблемы определения компетенции органов местного самоуправления // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2022. № 3 (34). С. 12–17.
11. 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.
12. Сабына Е. Н., Сабына М. Н. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности муниципальных образований // ЭКОНОМИКА. ПРОФЕССИЯ. БИЗНЕС. 2018. № 1. С. 75–80.
13. Щепачев В. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.

Статья поступила в редакцию 23.12.2024