
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

A.N. Krakhmalov
Municipal Employees' Work
Efficiency Assessment

The essence and the criteria of municipal administration efficiency are considered. The author's classification of approaches to the development of criteria and indicators of municipal employees' work efficiency assessment is given.

Key words and word-combinations:
labour, municipal employee, efficiency.

В статье рассматривается сущность и критерии эффективности муниципального управления. Дается авторская классификация подходов к разработке критериев и показателей оценки эффективности труда муниципальных служащих.

Ключевые слова и словосочетания:
труд, муниципальный служащий, эффективность.

УДК 331
ББК 65.241

А.Н. Крахмалов

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В условиях реформирования российской государственности и становления системы местного самоуправления первостепенное значение для муниципальных образований приобретает проблема объективной оценки и повышения эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, способных профессионально решать вопросы местного значения.

Вопрос оценки эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих является достаточно сложным, так как в этом случае необходимо иметь четкое представление о степени соответствия достигнутых результатов поставленным целям, задачам муниципального управления и принятым управленческим решениям.

Множество подходов к изучению эффективности, с одной стороны, подчеркивает важность разрешения проблемы ее достижения, с другой стороны – способствует определению ее сущности.

По мнению В.Н. Парахиной и Л.И. Ушвицкого, эффективность в общем виде – «ре-

зультативность чего-либо (производства, управления, труда). Чаще всего эффективность оценивается на качественном уровне и выражается динамикой объемных и качественных показателей: производства продукции, товарооборота, издержек производства и обращения, прибыли и других, отражающих результаты деятельности коллектива предприятия в целом» [1, с. 383]. С точки зрения Б.М. Генкина, «в практической деятельности эффективность часто употребляется как синоним результативности» [2, с. 156]. Ясно, что четкое разграничение понятий «эффективность» и «результативность» в приведенных определениях не представлено.

С нашей точки зрения, эффективность представляет собой соответствие полученных результатов поставленным целям и задачам деятельности, а результативность – это результаты труда, которые могут быть запланированными или незапланированными, то есть позитивными или негативными. Следовательно, труд может быть неэффективным, но результативным; с позиции эффективности поставленные цели могут быть не достигнуты, но определенный результат будет получен в любом случае.

В дальнейшем под эффективностью труда муниципальных служащих понимаются положительные, то есть запланированные результаты деятельности, соответствующие целям и задачам муниципального управления.

В.Б. Зотов полагает, что эффективность муниципального управления невозможно оценить каким-либо одним показателем; ее следует определять с учетом экономической и социальной эффективности, где «экономическая эффективность – количественная оценка отношения эффекта к затратам, а социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения» [3, с. 443].

А.И. Радченко считает, что в научной литературе по управлению в социально-экономических системах эффективность целесообразно рассматривать с точки зрения эффективности самой социально-экономической системы (широкая эффективность) и с позиций подсистемы управления (узкая эффективность) [4, с. 207].

Проблема обеспечения эффективной деятельности муниципальных служащих обусловила наличие нескольких подходов к определению эффективности труда муниципальных служащих, в том числе следующие:

1. Подход, опирающийся на систематическую цепочку «затраты – результаты». Характерной особенностью данной модели является выделение затрат и результатов, фактически полученных с помощью имеющихся ресурсов, и максимальных результатов, которые можно было бы получить с их помощью [5]. Данный подход имеет недостаток, связанный с тем, что на практике при попытках связать объем полученных результатов с объемом затрат возникают многочисленные проблемы и сложности, вызванные, в частности, количественным определением объема затрат ресурсов, способов их измерения и оценки [6, с. 198].

2. Подход, предполагающий тесную взаимосвязь эффективности труда муниципальных служащих и муниципального управления с государственным управлением; тогда эффективность муниципального управления может измеряться по тем же критериям, что и государственного управления [7].

3. Подход, согласно которому эффективность труда муниципальных служа-

щих определяется с точки зрения достижения «общественных целей» [8]. Опыт доказал разумность такого подхода, ибо он позволяет формулировать критерии эффективности на основе идентификации типичных целей органов местного самоуправления [9].

Несмотря на разные подходы к разработке критериев и показателей оценки эффективности труда муниципальных служащих, они обязательно предполагают сопоставление полученного результата с затраченными средствами и поставленными целями муниципального управления. Подобная структура оценки труда муниципальных служащих связана с использованием программно-целевого подхода в управлении муниципальными образованиями Российской Федерации, что предполагает описание целей и содержательную структуризацию задач, выступающих в роли движущих сил механизма управления социально-экономическим развитием местной территории. Подобного рода структуризация формирует ряд взаимосвязанных блоков, которые согласно логической формуле программно-целевого планирования «цели – средства – результат» сосредоточены на достижении основной цели, что позволяет оценить эффективность и отдельный вклад в управление органов и должностных лиц местного самоуправления.

Результаты труда муниципальных служащих детерминируют эффективность всей системы муниципального управления, по результатам которой можно косвенно оценить уровень эффективности труда муниципальных служащих по степени достижения целей аппарата управления муниципального образования.

Эффективность труда муниципальных служащих будет определяться конечными результатами профессиональной деятельности через систему косвенных показателей, например развития соответствующей территории муниципального образования, уровня и качества жизни населения, потому что они представляют собой основные индикаторы оценки деятельности всей системы муниципального управления.

Теоретическая неразработанность критериев оценки эффективности муниципального управления обусловила отсутствие необходимых нормативов оценки эффективности труда муниципальных служащих. В свою очередь именно критерии оценки труда муниципальных служащих содержат в себе глубокие резервы и возможности повышения его эффективности, следовательно и возможности комплексного социально-экономического развития муниципального образования, способствующего созданию необходимых условий роста благосостояния и качества жизни населения. Резервы повышения эффективности муниципального управления заключаются в особенностях и самом характере труда муниципальных служащих, а также в людях, занимающих должности муниципальной службы.

Нормативно-правовой основой оценки эффективности муниципального управления и труда муниципальных служащих является Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [10] и распоряжение Правительства РФ «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» [11], которым был утвержден

перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающий 53 группы показателей.

Основное внимание в данных нормативно-правовых актах уделено показателям, зависящим от деятельности органов местного самоуправления и характеризующим качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления.

В области оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления существует ряд проблем.

Значения указанных показателей рассчитываются как процент от числа опрошенных лиц. С одной стороны, оценка деятельности органов местного самоуправления на основе информации, полученной непосредственно от жителей муниципального образования, призвана повысить объективность анализа деятельности органов местного самоуправления. С другой стороны, не создан пока механизм, способный обеспечить достоверность результатов опроса [12].

Использование системы показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и труда муниципальных служащих позволяет сделать вывод о наличии некоторой разобщенности между показателями и полномочиями органов местного самоуправления. Например, число случаев смерти до 65 лет или удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений не находятся в прямой зависимости от действий органов местного самоуправления [12]. Следовательно, ряд показателей носят исключительно информационный, статистический характер и зависят от системы внешних факторов.

Муниципальные образования обладают различным ресурсным и инфраструктурным потенциалом, разным географическим положением, что вызывает сомнение в объективности оценок и сложности в достижении нормативов.

В свою очередь, Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» не предусматривает каких-либо мер ответственности руководителей органов местного самоуправления за уровень тех или иных показателей, так как на них влияет множество внешних факторов. Более того, Указом рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ выделять из своих бюджетов гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления. По статусу органов местного самоуправления они несут ответственность перед государством лишь за нарушение законодательства или своих обязательств по переданным государственным полномочиям, а за результаты своей деятельности по решению вопросов местного значения отвечают только перед избравшим их населением [13, с. 14].

Несмотря на то, что представленная нормативная методика оценки отражает отдельные аспекты деятельности муниципальных образований, она не охватывает весь круг предметов ведения и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, минимально характеризует оценку роста жизненного уровня населения, не учитывает специфики социально-экономического развития конкретных муниципальных образований, имеющих различный потен-

циал роста. В целом данная методика оценки эффективности муниципального управления и труда муниципальных служащих является достаточно сложной и применяется на практике для оценки деятельности органов местного самоуправления только городских округов и муниципальных районов, усредняя или вовсе не учитывая значения и показатели деятельности органов и должностных лиц городских и сельских поселений.

В связи с этим актуальной представляется задача систематизации и разработки системы критериев оценки эффективности муниципального управления и труда муниципальных служащих для конкретных муниципальных образований всех видов, обладающих специфическими особенностями с учетом указанных регламентированных критериев и показателей оценки.

Поскольку деятельность муниципальных служащих направлена на реализацию комплекса мер, связанных с социально-экономическим развитием муниципального образования, удовлетворением потребностей и обеспечением роста качества жизни местного населения, то выделить однозначно экономические и однозначно социальные результаты их труда невозможно. Поэтому при оценке эффективности труда муниципальных служащих предлагаем определять экономические и социальные критерии широкой эффективности, связанные с реализацией достижения поставленных целей муниципального образования, и узкой эффективности, характеризующие достижение целей органов местного самоуправления.

Учет *широкой социальной эффективности* органов местного самоуправления предполагает оценку результатов труда муниципальных служащих по степени достижения основной цели территориального образования. В качестве такой цели может рассматриваться создание условий достойной жизни, ее производство и воспроизводство, а также свободное развитие человека [4, с. 436] посредством расчета показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, общего и дополнительного образования, организации муниципального управления, дошкольного образования, физической культуры и спорта.

За общий критерий оценки *широкой экономической эффективности* труда муниципальных служащих необходимо принимать максимальный результат на единицу расхода или минимальный расход на единицу результата, например эффективность предоставления муниципальных услуг. Конкретное количественное выражение критерий обретает с помощью системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере экономического развития и жилищно-коммунального хозяйства.

Учет *узкой социальной эффективности* органов местного самоуправления предусматривает оценку результатов труда муниципальных служащих по степени достижения цели органа муниципального управления.

Критерий *узкой экономической эффективности* системы муниципального управления характеризует анализ экономии затрат, связанных с максимизацией конечного эффекта управленческого труда муниципальных служащих при минимальных затратах на содержание управленческого аппарата.

Таким образом, ключевые критерии оценки эффективности труда муниципальных служащих необходимо рассматривать в широком и узком смысле.

Широкая эффективность характеризует значения функционирования системы муниципального управления по экономическим и социальным параметрам развития территории муниципальной образования в целом. Узкая социальная и экономическая эффективность определяет основные параметры функционирования подсистемы аппарата муниципальной службы с точки зрения достижения конкретных профессиональных целей деятельности муниципальных служащих и администрации муниципального образования, соотношение затрат и результатов, связанных непосредственно с их деятельностью.

Именно подобный подход позволяет учесть системный характер оценки труда муниципальных служащих, исходящий из позиции определения муниципальной службы как подсистемы, неразрывно связанной с системой муниципального управления и показателями ее функционирования, что повышает ответственность отдельных должностных лиц органов местного самоуправления за результаты их конечной профессиональной деятельности.

Библиографический список

1. *Парахина В.Н., Ушвицкий Л.И.* Основы теории управления: учеб. пособие. М., 2004.
2. *Генкин Б.М.* Экономика и социология труда: учебник для вузов. 6-е изд., доп. М., 2006.
3. *Зотов В.Б.* Система муниципального управления: учебник для вузов. 4-е изд. СПб., 2008.
4. *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов н/Д, 2007.
5. *Ridley C., Simon H.* Measuring Municipal Activities. ISMA: Chicago, 1938. P. 3.
6. *Батчиков С.А., Глазьев С.Ю.* Эффективность государственного управления / пер. с англ. М., 1998.
7. *Атаманчук Г.В.* Система государственного и муниципального управления: учебник. М., 2005.
8. *Duncan R.* Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty// *Administrative Science Quarterly*. 1972. № 17.
9. How Effective are Your Community Services? / Н.Р. Hatry [et al.]; Urban Institute Press and International City Management Association. Washington, 1977.
10. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. № 607 (в ред. от 13 мая 2010 г.) // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
11. О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2009 г. № 1313-р (в ред. от 13 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
12. *Ежукова О.А.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
13. *Бабун Р.В.* Современные проблемы местного самоуправления и задачи АСДГ // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 3.