
**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ,
ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

A.E. Lapin, Yu.A. Petrova
Assessment of the Efficiency
of Local Government in Russia
(by the Example of the Ulyanovsk
Region)

The methods of local government efficiency assessment that exist in Russia are studied from the standpoint of the integrated approach, which allows to take into account all the factors affecting the analyzed object.

Key words and word-combinations:
local government, efficiency assessment, Ulyanovsk Region.

Исследуются существующие в России методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с позиций интегрального подхода, который позволяет учесть все факторы, влияющие на анализируемый объект.

Ключевые слова и словосочетания:
местное самоуправление, оценка эффективности, Ульяновская область.

УДК 323(470.44+571)
ББК 66.3(2Рос)(235.54)

А.Е. Лапин, Ю.А. Петрова

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ
(на примере Ульяновской
области)**

Эффективность – комплексное понятие. В литературе по управлению в социально-экономических системах методология исследования базируется на представлении о том, что эффективность деятельности определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата, полученного в системе, с затратами, направленными на его достижение [1, с. 24]. В связи с этим под эффективностью деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) следует понимать меру реализации целей, задач и планов, показывающую, какое конкретное воздействие они оказали на развитие муниципального образования, социально-экономическую активность граждан, их знания, чувства, убеждения, практическое поведение и деятельность. В данном случае эффективность является эмпирическим доказательством дости-

жения реальных успехов в развитии местного самоуправления, территории муниципального образования, информировании населения, в решении поставленных местными сообществами экономических, социальных, культурных и иных задач.

Основной целью органов местного самоуправления является осуществление воздействия на управляемую систему территориального образования для ее перевода в состояние, обеспечивающее создание условий для производства и воспроизводства непосредственной жизни, а также повышения качества жизни и свободного развития человека. По этим трем составляющим основной цели муниципального образования должны определяться и показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В октябре 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен статьей 18.1 об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления [2, ст. 18.1]. В целях реализации этого положения Указом Президента РФ № 607 был утвержден соответствующий перечень показателей [3]. Кроме того, отдельные методические аспекты представлены в распоряжении Правительства РФ № 1313-р [4] и в нормативно-правовых актах о внесении изменений в него [5–7].

Согласно Указу № 607 оценку деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации предлагается проводить как по количественным показателям (например, доля населения, охваченного профилактическими осмотрами), так и по степени удовлетворенности населения качеством предоставляемых публичных услуг (на основе социологических опросов), в том числе медицинской помощью, дошкольным образованием, общим образованием, дополнительным образованием, деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), их информационной открытостью. Указ № 607 также предусматривает разработку системы отчетности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ, ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта РФ.

Главам администраций городских округов и муниципальных районов предписано представлять доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за отчетный год. В дополнение к этому предусматривается обязательная публикация докладов в сети Интернет, что существенно расширяет информационную открытость органов местного самоуправления, дает возможность каждому жителю муниципального образования оценить эффективность работы избранной им власти и сравнить ее с результатами работы в других муниципальных образованиях. Такой анализ позволяет выявлять сферы, требующие приоритетного внимания не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти. Согласно методическим рекомендациям, представленным в распоряжении Правительства РФ № 1313-р, в отношении муниципальных образований-лидеров может приниматься решение о выделении грантов в форме дотаций из бюджета субъекта РФ в целях

содействия и поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления. Подобная практика действует в Ульяновской области с 2009 г. по настоящее время в отношении первых трех победителей рейтинга муниципальных образований.

Одной из основных проблем при внедрении системы контроля эффективности на уровне муниципальных образований является недостаточность ресурсов. Сбор и обработка показателей требуют времени и достаточно высокой квалификации исполнителей. Небольшие муниципалитеты с этой задачей могут не справиться: отсутствует системно налаженная муниципальная статистика. При этом доступ к государственной статистике у них ограничен: в настоящее время муниципальные органы исполнительной власти не заинтересованы в передаче информации органам статистики, а органы статистики в регионах соответственно – местным властям. Доступ к информационным фондам предоставляется на безвозмездной основе федеральным органам государственной власти и управления, территориальным органам Федеральной службы государственной статистики (Росстата) и организациям, имеющим право на получение его информации; муниципалитеты могут получить данные лишь на общих правах, во многих случаях – на возмездной основе.

Исследователи в области местного самоуправления отмечают существенный недостаток, сокращающий возможность применения полученных результатов, – ежегодный характер мониторинга [8, с. 204]. Доклады о достигнутых показателях представляются до 1 мая года, следующего за отчетным, то есть результаты деятельности невозможно учесть в ходе бюджетного планирования на очередной год. Скорректировать программу поддержки муниципалитетов по тем или иным вопросам возможно не ранее июня – июля очередного года.

В теории оценки эффективности чаще всего применяется интегральный подход, который позволяет учесть все факторы, влияющие на анализируемый объект. Для определения эффективности деятельности исполнительного и представительного органов местного самоуправления необходимо собрать и проанализировать разнообразную информацию о реальном состоянии муниципального образования, а также о проводимой органами местного самоуправления работе, их средствах, формах и методах, о реальных результатах воздействия, об условиях и факторах, определяющих эффективность. В данном случае интегральный подход к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления можно представить следующей формулой:

$$\mathcal{E}_o = \frac{P}{Ц} \times \frac{З_p}{З_n}, \quad (1)$$

где \mathcal{E}_o – показатель эффективности деятельности;

P – результаты деятельности;

$Ц$ – цель деятельности;

$З_p$ – расчетные затраты;

$З_n$ – произведенные затраты.

Еще в середине 80-х годов прошлого века А.И. Дронов и А.Д. Урсул предложили формулу расчета эффективности деятельности по четырем основным параметрам: результативности, целеосуществленности, объективной значимости и оперативности:

$$\mathcal{E}_o = \frac{Ц}{П} \times \frac{Р}{T_0} \times \frac{T_1}{3} \times \left(\frac{P_n}{3_\kappa} - \frac{P_n}{3_\kappa} \right), \quad (2)$$

где \mathcal{E}_o – показатель эффективности деятельности;

$Ц$ – цель деятельности;

$П$ – потребность, на которую направлена деятельность;

$Р$ – результаты деятельности;

T_0 – оптимальное время для осуществления целевого проекта;

T_1 – действительно затраченное время;

3 – общие затраты;

P_n – общие позитивные результаты;

P_n – общие негативные результаты;

3_κ – величина, отражающая степень негативности результатов и включающая затраченные усилия и ресурсы [9, с. 132].

Формула (2) является основой для подготовки методики оценки эффективности любой деятельности. В работах Г.В. Атаманчука был предложен комплекс показателей, характеризующих эффективность организации и функционирования субъекта управления [10, с. 347]. К их числу он относит целеориентированность, затраты времени на управленческие операции, стиль функционирования управляющей системы, экономические, социальные, кадровые, технические издержки.

В соответствии с методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденной постановлением Правительства РФ № 1313-р, наряду с оценкой эффективности управления в сфере организации управления определен порядок оценки общего уровня эффективности в установленной сфере деятельности, который определяется по формуле:

$$I_p = \sum (I_{pq} \times Y_n), \quad (3)$$

где I_{pq} – частный показатель результатов деятельности органа в установленной сфере;

Y_n – удельный вес (значимость) конкретного показателя.

Удельный вес показателя результативности в установленной сфере определяется по формуле:

$$Y_n = 1/N, \quad (4)$$

где N – количество показателей результативности деятельности в установленной сфере.

Итак, в общем виде эффективность можно определить как соотношение достигнутых результатов и затраченных на это ресурсов. Применительно к оценке деятельности органов местного самоуправления, муниципальных слу-

жащих методы оценки затрат в России практически не применяются и постепенно вытесняются методами оценки по результатам.

В развитых зарубежных странах наиболее распространен метод комплексной оценки эффективности. Он основан на оценке достижения местными властями целей, намеченных на определенный период времени, используется для глав муниципальных образований, их заместителей, руководителей комиссий и рабочих групп, а также депутатов. Управление по целям состоит из ряда элементов, взятых из цикла У.Э. Деминга в сфере управления качеством: ясных и хорошо сформулированных целей работы, которую необходимо выполнить (целеполагание); плана действий, в котором формулируются пути достижения целей (планирование и программирование), его выполнения; оценки достигнутых результатов (анализа); корректировки деятельности в случае необходимости; создания новых целей будущей деятельности [11, с. 33]. Успешное применение этого метода зависит от измеримости и конкретности целей, а также наличия возможностей проверки выполнения поручений муниципальных служащих и решений депутатского корпуса. Наибольшая сложность возникает при определении многочисленных индивидуальных показателей и приведении их в систему, пригодную для использования.

Повысить эффективность оценки деятельности органов местного самоуправления можно за счет проведения мониторинга отдельных ключевых показателей чаще, чем один раз в год (в отличие от установленного в Указе № 607). Получаемой информации в этом случае должно быть достаточно для принятия решений по поддержке наиболее проблемных муниципальных образований до формирования годового отчета. Тем самым целью оперативной оценки эффективности деятельности муниципальных образований станет получение предварительных данных о результативности исполнения их функций по показателям, характеризующимся интенсивной динамикой изменений в течение года. Данная информация может быть использована для определения объемов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований на очередной финансовый год, принятия решений по содействию муниципальным образованиям в достижении целевых показателей и повышению эффективности деятельности. Учитывая, что многие вопросы местного значения муниципальными финансами обычно не обеспечиваются, это позволит оптимально распределять ограниченные ресурсы местных бюджетов [12, с. 40]. В дальнейшем возможно встраивание системы оценки эффективности в общую схему формирования и контроля целевых показателей на региональном уровне.

Вместе с тем при организации перехода к оперативному мониторингу проведение оценки не должно увеличивать нагрузку на органы управления муниципальными образованиями. К тому же правовых оснований для предоставления органами местного самоуправления сведений сверх объема, определяемого нормативными правовыми актами, не существует. Тем самым круг поддающейся оценке информации ограничивается данными

Росстата по показателям, представленным в формах статистической отчетности, а также информацией, которая может быть получена проводящими оценку региональными органами власти из открытых источников. В последнем случае речь идет в первую очередь о правовых актах и официальных сообщениях органов местного самоуправления.

В Ульяновской области в целях качественного дополнения анализа эффективности деятельности органов местного самоуправления была введена собственная методика. Министерством экономики Ульяновской области регулярно проводится мониторинг социально-экономического развития районов по 32 показателям в разрезе 6 секторов, который представляет собой системы рейтингования (для городов не применяется): 1) финансово-инвестиционный сектор, 2) доходы населения, 3) социальная сфера, 4) потребительский рынок, 5) сельскохозяйственный сектор, 6) промышленно-строительный сектор. Ежемесячно определяется уровень развития районов области, отмечаются наиболее слабые позиции. Полученные результаты помогают принимать оперативные управленческие решения как главам администраций МО, так и правительству региона. Результаты мониторинга подводятся ежемесячно и позволяют отслеживать не только развитие конкретного района, но и то, какие усилия были приложены его главой для снятия социальной напряженности, развития экономики, и, соответственно, региона в целом. Завершающим этапом становится подведение результатов эффективности деятельности ОМСУ в соответствии с Указом Президента РФ № 607 [3].

Таким образом, сочетание двух направлений рейтингования муниципальных образований позволяет органам власти Ульяновской области оперативно выявлять социально-экономические проблемы и стимулировать ОМСУ к сохранению положительной динамики развития районов.

С 2010 г. на территории Ульяновской области реализуется соглашение «О достижении значений показателей, индикаторов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления», в рамках которого муниципальные районы отчитываются по выполнению ежемесячных целевых индикаторов, квартальных индикаторов и индикаторов с периодичностью 1–2 раза в год, установленных региональной властью (таблица). Далее в общем срезе анализируется достижение либо недостижение индикативных состояний каждого муниципального образования.

Представленная в таблице отчетность свидетельствует, что в 2010 г. ни одно муниципальное образование Ульяновской области не достигло установленных параметров по 35 индикаторам соглашения. В 2011 г. позитивные тенденции отмечены во всех муниципальных образованиях, при этом максимально улучшили свои позиции шесть муниципальных районов.

Выполнение соглашения «О достижении значений показателей, индикаторов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления», 2010 – сентябрь 2012 г.

Показатели	Целевой индикатор	Исполнение / Темп роста		
		2010	2011	9 месяцев 2012 (к аналогичной дате 2011)
		Ежемесячные показатели, %		
Уровень регистрируемой безработицы	Недопущение роста по итогам года	101,3	101,01	95,83
Выполнение плана по организации общественных работ	Не менее 100% по итогам года	123,3	–	–
Выполнение плана содействия развитию малого предпринимательства	Не менее 100% по итогам года	100,1	–	Не выполнен в 7 из 24 МО
Собираемость платежей населения за ЖКУ	Не ниже 95% по итогам года	99,3	97,2	–
Выполнение плана собственных доходов	Не менее 100% по итогам года	106,9	115,4	101,86
Просроченная задолженность по заработной плате	Снижение задолженности по итогам года	61,9	В 6,6 раза выше	56
Уровень преступности	Недопущение роста по итогам года	115,8	106,5	–
Кредиторская задолженность МО	Недопущение роста по итогам года	106,7	–	52,5
Среднемесячная реальная заработная плата	Не менее 101% по итогам года	105,1	103,1	–
Поголовье коров во всех категориях хозяйств	Более 100% к показателю 2009 года	101	101,9	88,53
Среднемесячная заработная плата	Не менее 110% по итогам года	112,5	113,2	118
Ввод общей площади жилья	Не менее 108%	–	118,5	149

По итогам девяти месяцев 2012 г. лучшими стали три МО, выполнившие все требования по целевым индикаторам. Четыре МО продемонстрировали высокий уровень достижения индикативных показателей (18–19 индикаторов), остальные – средний (17–15 показателей). Среди городских округов МО «Город Новоульяновск» и «Город Ульяновск» достигнуты 13 и 12 показателей из 15-ти соответственно (средний уровень). Аутсайдер – район, которым не достигнуты целевые параметры восьми индикаторов, входящих в блоки «Индекс сельского хозяйства» и «Демографический потенциал».

При создании системы оценки результативности и эффективности ставятся разные цели: внутренние для самооценки и внешние. Например, в японской практике муниципального управления используют только степень удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления. Регулярно проводятся опросы, позволяющие выяснить нужды жителей [13].

Подобные оценки мнения местного сообщества проводятся и в Ульяновской области. Так, по данным социологического исследования «Местное самоуправление: ожидания населения», проводившегося научно-исследовательским центром «Регион» в сентябре 2010 г., на вопрос «Какие конкретно органы власти могут и должны помогать сельским жителям и сельскому хозяйству в целом?» большинство опрошенных ответили: исполнительные органы местного самоуправления (администрация поселка, районная администрация) – 34, глава района – 29, губернатор Ульяновской области – 32% [14]. В 2011 г. (май – июнь) доверие губернатору области выразили 43% опрошенных. Вместе с тем 33% не доверяют главе региона. В отношении остальных органов власти и общественно-политических структур уровень недоверия населения превышает уровень доверия. Меньше всего доверяют жители региональным отделениям политических партий (не доверяют – 47, доверяют – 15%), полиции (51 и 21% соответственно), а также СМИ (51 и 32%), Законодательному Собранию области (38 против 20%), муниципальным и местным органам самоуправления (44 и 28%) и профсоюзам (36 против 18%).

Некоторые причины снижения уровня доверия и удовлетворенности результатами деятельности местного самоуправления становятся понятны из ответов на следующие вопросы: «Обращались ли Вы для решения каких-либо проблем к местным властям? И каково было решение?». Исследование областного государственного учреждения «Центр социологических исследований» показало, что большинство опрошенных (более 70%) не ищет помощи в решении своих проблем у органов местного самоуправления. Однако 16% опрошенных все же обращались к главе и администрации района, а 23% – к главе и администрации поселка. Около половины из них не смогли решить свои проблемы, не получив помощь у местных властей. Отмечается, что при сохранении уровня обращаемости населения за помощью к местным властям с ноября 2008 г. эффективность этой помощи, по свидетельству участников исследования, заметно снизилась. В частности, глава и администрация района смогли решить вопросы 37% обратившихся (против 56% в 2008 г.), не

смогли для 56% (33% в 2008 г.). Органы местного самоуправления поселка не помогли в решении проблем 50% респондентов (в 2008 г. этот показатель составлял 28%). В целом результаты исследования свидетельствуют о снижении эффективности работы органов местного самоуправления с обращениями граждан в 2008–2010 гг.

Одной из основных причин отрицательной оценки населением деятельности ОМСУ является несоответствие ожиданий и реальности, причем это может быть связано как с завышенными ожиданиями населения, так и с неэффективной деятельностью данных органов. Конечно, возможности местной власти достаточно ограничены (в области создания новых рабочих мест, организации сельскохозяйственного и промышленного производства и т.п.). Однако в ее обязанности входит забота об улучшении условий жизни жителей района, благоустройстве сел и поселков, общение с населением для решения конкретных проблем и т.д. Но, судя по всему, местное самоуправление зачастую бездействует, с чем связано то, что 44% опрошенных ответили, что вообще не видят реальной работы ОМСУ.

Таким образом, к методическим основам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления относятся: во-первых, система социально-экономических показателей, представленная в Указе Президента РФ № 607 [3]; во-вторых, интегральный подход, характеризующий влияние различных факторов на результат работы органа власти (формула «свертки»), и, в-третьих, комплексные социологические исследования степени удовлетворенности населения результатами работы органов местного самоуправления. В настоящее время наиболее используемой является официальная методика, однако она не раскрывает все аспекты, влияющие на эффективность деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим отдельные специалисты утверждают, что большинство контрольных показателей Указа Президента РФ № 607 не имеют прямого отношения к предметам ведения и полномочиям местных властей, и повлиять на них местным властям крайне сложно [15].

Библиографический список

1. *Вильямский В.С.* Основы организации деятельности социальных систем: (на примере муниципальных образований России). Ростов н/Д., 2006.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон РФ от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федер. закона от 16 окт. 2012 г. № 173-ФЗ) // Рос. газ. 2003. 8 окт.
3. 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.
4. О реализации Указа Президента РФ от 28 апр. 2008 г. № 607: распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2008 г. № 1313-р (в ред. от 13 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
5. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2008 г. № 1313-р: распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 758-р // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4280.

6. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 758-р: распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 1246-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 758-р: распоряжение Правительства РФ от 18 дек. 2010 г. № 2330-р // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7196.
8. Калинин А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 203–210.
9. Урсул А.Д., Дронов А.И. Космонавтика и социальная деятельность. Кишинев, 1985.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
11. Латин А.Е., Хайров Д.Р. Методика «SERVQUAL» для оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная служба. 2012. № 3. С. 30–35.
12. Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях // Проблемы прогнозирования. 2008. № 6.
13. Широков А. Проблемы формирования методики оценки результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная власть. 2008. № 20. С. 75.
14. URL: <http://www.csi-ul.ru/research/?topic=research>
15. Разворотнева С.В., Рябинин А.В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: перспективы и пути развития. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/article.html?204>

Yu.K. Usynin, L.S. Yakovlev
The Power and Society
Communicative Space
Transformation in the Context
of Information Technology
Development

The change of the power and society communication system in conditions of fast development of information technology is considered. Conclusions about the political component of the public services implementation in electronic form are made.

Key words and word-combinations: reforming management systems, information space, public services, electronic government.

Рассматривается изменение системы коммуникации власти и общества в условиях опережающего развития информационных технологий. Делаются выводы о политической составляющей внедрения сервисов государственных услуг в электронном виде.

Ключевые слова и словосочетания: реформирование системы управления, информационное пространство, государственные услуги, электронное правительство.

УДК 005:004
ББК 60.843

Ю.К. Усынин, Л.С. Яковлев

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОММУНИКАТИВНОГО ПРОСТРАНСТВА ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Одно из важнейших потенциальных преимуществ современных систем управления состоит в обретении ими научного характера. Иными словами, управленческие решения принимаются не по произволу того или иного лица, а на основании объективного анализа, с использованием научных методов; к тому же новые кадры для аппарата управления готовятся формальной системой