

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОЦЕНКИ И ИНСТРУМЕНТЫ

Виноградова Мария Владимировна

ФГБУН Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, Санкт-Петербург (младший научный сотрудник)

e-mail: mashvinogradova@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5333-2485

Аннотация: *Анализируются подходы к оценке эффективности органов местного самоуправления в контексте достижения стратегических целей социально-экономического развития. Рассматриваются инструменты оценки эффективности. Предлагаются направления совершенствования подходов к оценке эффективности деятельности публичной власти.*

Ключевые слова: *оценка эффективности, органы власти, местное самоуправление.*

EFFECTIVENESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: ASSESSMENTS AND TOOLS

Vinogradova Mariya Vladimirovna

Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg
(Junior Researcher)

Abstract: *The approaches to assessing the effectiveness of local self-government bodies in the context of achieving strategic goals of socio-economic development are analyzed. The tools for evaluating efficiency are considered. The directions of improving approaches to assessing the effectiveness of public authorities are proposed.*

Keywords: *efficiency assessment, public authorities, local authorities.*

Вопросы повышения эффективности публичного управления последнее десятилетие не покидали актуальную повестку, однако в новых внешнеэкономических и геополитических условиях приобретают все большее значение.

Проблемы оценки эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также подходы к ее релевантному проведению исследовались в работах А.Ю. Демидова, О.В. Шмалый, Т.В. Коваль, А.А. Осиповой, И.Б. Цыдыповой, В.В. Слычук, Н.И. Пицика, Т.Н. Воробьевой и других авторов.

Отмечались сложности в определении показателей и параметров для оценки эффективности, так как органы власти не производят материальной продукции, по которой можно оценить степень удовлетворенности потребителя или иного результата реализации финансовой политики, который можно зафиксировать или качественно измерить [1].

Позволим не в полной мере согласиться с представленным тезисом в связи с тем, что первоочередной задачей органа государственной власти или органа местного самоуправления как части единой системы публичной власти является обеспечение социального благополучия населения, социально-экономического развития региона или муниципального образования. В Российской Федерации выстроена система стратегических приоритетов социально-экономического развития, в связи с чем проследить их декомпозицию до задач и показателей эффективности конкретных исполнителей представляется комплексной, однако возможной задачей.

С учетом правовой природы как государственной, так и муниципальной власти, комплексности реализуемых целей и задач на всех уровнях управления, наиболее релевантным представляется использование системного подхода к оценке эффективности деятельности органов власти, получившего теоретическое выражение в исследовании М.А. Волковой относительно эффективности управления региональной экономикой. Так, эффективность раскрывается исследователем в таких составляющих:

- производительность как соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов;
- экономичность как соотношение между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества услуг принятыми стандартами;
- результативность как соотношение достигнутых за определенный период изменений социальной-экономической ситуации с планируемыми или прогнозируемыми [2].

В Российской Федерации нормативно закреплены инструменты оценки эффективности федеральных, региональных и муниципальных органов власти и порядок ее проведения.

Эффективность региональных органов власти подлежит централизованной оценке, начиная с 2007 года. Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» деятельность региональных властей структурирована в 43 показателях, дополненных Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2010 №579 еще пятью по направлению обеспечения энергетической эффективности. Затем было издано еще четыре Указа,

которые вместе с принимавшимися в целях их реализации подзаконными актами обновляли и уточняли параметры оценки эффективности: в 2012 году, в 2017 году, 2019 году и в 2021 году [3-6].

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» на федеральном и региональном уровнях государственной власти выстроена система управления по приоритетам социально-экономического развития, структурированных в федеральных проектах. Комплекс национальных целей развития, дополненный перечнем инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г., фактически заменяет стратегию социально-экономического развития Российской Федерации [7]. В условиях внешнеэкономической нестабильности отсутствие нормативно закреплённых сценарных условий развития в ключевых стратегических документах можно рассматривать в качестве вызова для системы государственного управления. По состоянию на июль 2022 г. национальные цели развития не корректировались в контексте и с учетом внешнего давления, что подтверждает приоритет их безусловного исполнения.

Достижение показателей федеральных и национальных проектов де-факто оценивает эффективность федеральных органов исполнительной власти. На руководителей возложена персональная ответственность за достижение целей, задач, общественно значимых результатов, определенных в паспортах федеральных проектов [8].

Указ Президента Российской Федерации об оценке эффективности деятельности региональных команд от 2021 г. сбалансирован с национальными целями социально-экономического развития [6].

Относительно оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, по настоящее время действует одноименный Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. №607, который вместе с подзаконным актом Правительства Российской Федерации образует систему из 42 показателей [9, 10].

40 показателей классифицируются в качестве количественных, ни один из них не отражает динамику социально-экономических процессов. Абсолютное большинство показателей – 26 или 61% общего перечня, как представлено на рис. 1, отражают деятельность органов местного самоуправления по пяти направлениям: образование, жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальные финансы и муниципальная собственность, культура, строительство.

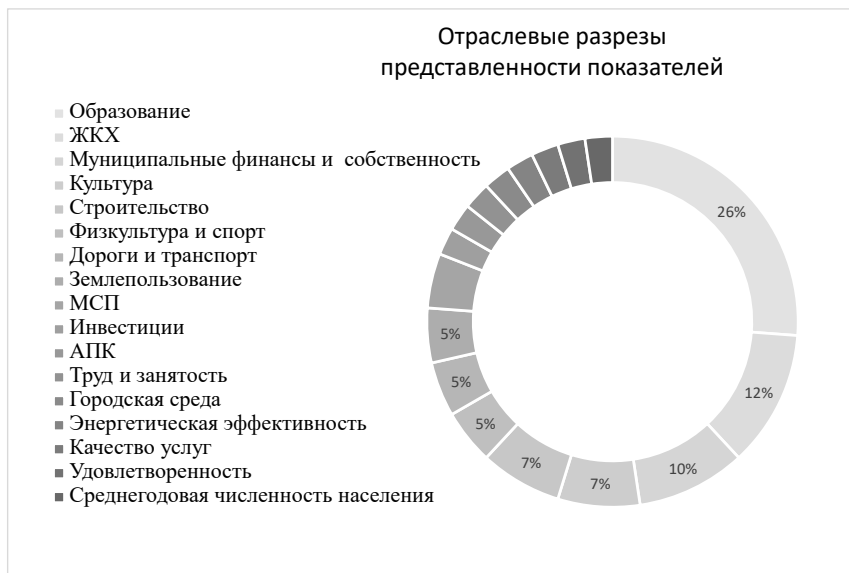


Рис. 1. Отраслевые разрезы представленности показателей в перечне, оценивающем деятельность органов местного самоуправления

Проблема недостаточного соответствия системы показателей вопросам местного значения, функциям и полномочиям органов местного самоуправления ранее уже рассматривалась отдельными исследователями [11]. Фатеевой С.В., например, в качестве проблемных поднимаются вопросы отсутствия взаимосвязи показателей оценки с прямыми полномочиями, находящимися в ведении местных властей, отсутствия учета в подходах к оценке различий в социально-экономическом потенциале территорий [12].

В дополнение и подтверждение представленного выше тезиса отметим, что в обобщенном перечне отсутствуют показатели, отражающие, например, усилия муниципальных команд по стимулированию повышения уровня жизни населения, показатели в сфере здравоохранения, гармонизации межнациональных (межконфессиональных) отношений, обеспечения безопасности, реализации полномочий по опеке и попечительству. Тем не менее, Федеральным законом Об общих принципах организации местного самоуправления к вопросам местного значения муниципальных районов и отдельным правам, которые не относятся к вопросам местного значения, отнесено укрепление межнационального и межконфессионального согласия, создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории, работа с молодежью, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству [13].

В продолжение тезиса об отсутствии в рассматриваемом перечне динамических показателей отметим, что отсутствие таковых ставит муниципальные образования с разными экономическими условиями в неравное положение с точки зрения их рейтингования, а использование динамических показателей позволяет в целом более объективно оценивать экономический рост для территорий со слабой экономической базой.

Еще одним фактором, влияющим на используемые подходы к оценке эффективности, является наличие количественных данных, которые отражают те или иные параметры деятельности организации, системы. Для соблюдения объективности необходимо использовать официальные статистические данные. Органом официального статистического учета в Российской Федерации является Росстат, в связи с чем разработка методик расчета показателей учитывает возможности Росстата в предоставлении тех или иных данных.

Деятельность Росстата неоднократно публично критиковалась [14]. Исследователями, в свою очередь, выделяются такие системные проблемы в работе ведомства, как недостаток актуальной и детализированной информации, ее противоречивость, недоиспользование потенциала цифровых технологий, ограниченность объектов статистического наблюдения [15, 16].

Несмотря на повсеместное использование программно-целевого планирования, определенного одним из принципов стратегического планирования в соответствующем Федеральном законе, показатели оценки эффективности органов местного самоуправления практически не учитывают результаты реализации муниципальных программ, документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней [17]. Не учитывается и само качество планирования, частично за исключением территориального: оценка наличия или отсутствия в муниципальном образовании генерального плана или схемы территориального планирования включена в перечень показателей в 2021 г. [18].

Отдельно обращает внимание отсутствие показателей, оценивающих деятельность по достижению национальных целей развития. В Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации в определении регионального проекта указано, что его реализация обеспечивает достижение целей и результатов федерального проекта, которые относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации. Фактически, эффективность местных властей учитывается в рамках оценки региональных команд в соответствии с Указом №68.

Цифровая трансформация определена одной из национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г. В вопросах местного значения и полномочиях органов местного самоуправления отсутствует соответствующее направление работы, тем не менее органы местного самоуправления внедряют информационные технологии в свою работу, в том числе в качестве инструмента управления территориями. В рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» реализуется ведомственный проект Минстроя России «Умный город», который направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан. По определению, эти задачи должны выполняться местными властями. Вместе с тем, из 46 базовых показателей цифровизации городского хозяйства, утвержденных Минстроем России 11.05.2022 г., только за 12 отвечают непосредственно органы местного самоуправления [19]. Тем не менее, на основании данных показателей оценивается ход и эффективность цифровой трансформации городского хозяйства Российской Федерации.

Некоторыми причинами сложившегося дисбаланса представляются отсутствие федерального софинансирования закрепленных в проекте «Умный город» мероприятий, отсутствие в перечне вопросов местного значения и в ряде иных нормативно закрепленных направлениях деятельности муниципальных образований полномочий в сфере развития и внедрения информационных технологий, обеспечения достижения цифровой трансформации муниципального образования.

Подходы к оценке эффективности органов власти приобретают большую актуальность в контексте обеспечения достижения приоритетов развития государственного аппарата – построения сервисного государства по принципам клиентоцентричности, повышения собственной эффективности, выстраивания системы управления по результатам.

База для этих мероприятий была заложена в рамках проведения административной реформы, запущенной в 2003 г. Президентом Российской Федерации и продолженной в ряде программных документов [20-23].

За этот период реализованы организационно-правовые мероприятия, оформившие в Российской Федерации систему федеральных органов исполнительной власти, государственной гражданской и муниципальной службы, внедрившие принципы открытости и прозрачности работы органов власти, упорядочившие подходы к предоставлению государственных и муниципальных услуг.

В 2008 г. мероприятия административной реформы были фактически дополнены задачами по цифровизации системы государственного управления в

рамках Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и разработанной в целях ее реализации государственной программы «Информационное общество», в частности – подпрограммы «Информационное государство» [24].

Выполненный анализ подхода к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления и обзор некоторых подходов к повышению эффективности их деятельности позволяет сделать следующие выводы.

Органы местного самоуправления и органы государственной власти составляют единую систему публичной власти, в связи чем, как представляется, подходы к оценке эффективности деятельности публичной власти требуют пересмотра в том числе в части введения динамических показателей для органов местного самоуправления, балансировки с полномочиями и соответствующей бюджетной обеспеченностью их выполнения, выделения персональной оценки эффективности руководителей исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований второго уровня (муниципальных и городских округов, муниципальных районов) [25].

Несмотря на конституционные принципы разграничения полномочий между федеральным центром и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, очевидна необходимость следования единым подходам к управлению и, соответственно, оценки его эффективности на всех уровнях власти.

При расчете оценки эффективности деятельности должны превалировать объективные количественные данные. Источником таковых в парадигме государственного управления являются данные официального статистического учета, отраслевой статистики, которые не являются исчерпывающими и не позволяют формировать в полной мере релевантные срезы оценки усилий муниципальных команд, в связи с чем целесообразным при подкреплении соответствующей методикой представляется расширение источников данных – например, сотовых операторов (для оценки численности населения), банковского сектора (для обезличенной оценки уровня бедности) и пр., что может быть решено в условиях реформирования государственного статистического учета.

Библиографический список

1. Зинченко, И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. №1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka>

- effektivnosti-deyatelnosti-organov-ispolnitelnoy-vlasti-subektov-rf (дата обращения: 03.08.2022).
2. Волкова, М. А. Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса / М. А. Волкова // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. – 2009. – №2(23). – С. 438-442. – EDN KUNKMZ.
 3. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35958> (дата обращения: 01.08.2022).
 4. Указ Президента Российской Федерации 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 01.08.2022).
 5. Указ Президента Российской Федерации 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44185> (дата обращения: 01.08.2022).
 6. Указ Президента Российской Федерации 04.02.2021 №68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46402> (дата обращения: 01.08.2022).
 7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 №2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». – URL: <http://static.government.ru/media/files/jwsYsyJKWGGQQAaCSMGrd7q82RQ5xESo3.pdf>. (дата обращения: 01.08.2022).
 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», – URL: <http://static.government.ru/media/files/gLitA0z6PBOIreUV4AOA0vIotm15jdo.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
 9. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских

- округов и муниципальных районов». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276> (дата обращения: 01.08.2022).
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, 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». – URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 01.08.2022).
 11. Бурцева, К. О. К вопросу о действующей системе оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации / К. О. Бурцева. – Текст : непосредственный // Молодой ученый. – 2021. – №15 (357). – С. 87-90. – URL: <https://moluch.ru/archive/357/79778/> (дата обращения: 21.07.2022).
 12. Фатеева, С. В. Концептуальные основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти / С. В. Фатеева // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2014. – №9(69). – С. 24. – EDN SZTNTF
 13. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 21.07.2022).
 14. Росстат – критикам: Учите матчасть // Фонтанка.Ру: сайт – URL: <https://www.fontanka.ru/2018/12/19/059/>
 15. Перспективная модель государственной статистики в цифровую эпоху [Текст]: докл. К XIX Апр. Международ. Науч. Конф. По проблемам развития экономики и общества, Москва, 10-13 апр. 2018 г./ науч. Ред. Л. М. Гохберг ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. – 35, [1] с. – 500 экз. – ISBN 978-5-7598-1756-7 (в обл.). – ISBN 978-5-7598-1814-4 (e-book).
 16. Рудык, Э. Н. Формирование цифровой экономики в королевстве кривых зеркал государственной статистики (постановка проблемы) / Э. Н. Рудык // Вопросы политической экономии. – 2018. – №3. – С. 71-78. – EDN YTTVVV.
 17. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102354386> (дата обращения: 21.07.2022).

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 №1084 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1317». – URL: <http://government.ru/docs/all/135331/> (дата обращения: 21.07.2022).
19. Приказ Минстроя России от 11.05.2022 №357/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства «Умный город». – URL: <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/5ae/Novyy-standart-UG.pdf> (дата обращения: 21.07.2022).
20. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750> (дата обращения: 21.07.2022).
21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 году». – URL: <http://government.ru/docs/all/54096/> (дата обращения: 01.08.2022).
22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. – URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygytfmGzrnAX.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
23. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265> (дата обращения: 01.08.2022).
24. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации Президентом Российской Федерации от 07.02.2008 №Пр-212. – URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/strategiya_razvitiya_inf_obschestva.pdf (дата обращения: 01.08.2022).
25. Конституция Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/constitution/item#chapter8> (дата обращения: 01.08.2022).