



Effectiveness of local governments: evaluation criteria

D. E. Palatnikov¹, D. S. Simunin¹

¹P. G. Demidov Yaroslavl State University, 14 Sovetskaya str., Yaroslavl 150003, Russian Federation

Research Article
Full text in Russian

The problem of local governance effectiveness has always been relevant, topical and ambiguous for Russia. The effectiveness of the work of municipal authorities is also greatly influenced by external factors, for example, the successful formation of small and medium-sized businesses that do not depend directly on the financing of budgetary funds by municipal authorities. Monitoring the effectiveness of the work of the municipal administration allows identifying certain areas that require major attention, and identifies the need to draw up a list of measures to improve the effectiveness of their activities and the quality of services provided to the population. The state allocates grants to municipal authorities that have achieved the best performance indicators.

The issue of efficiency in the field of public administration began to engage in not so long ago. This can be considered the main reason for the presence of deficiencies in the official methodology, which aims at the formal achievement of goals, and not at improving the real effectiveness of their work in the complex. The lack of ability of local governments to independently select the criteria for the level of performance of their work, taking into account the specific features of the territory and the goals of its development, does not allow for a complete picture of the current state of affairs.

This article is devoted to the criteria for evaluating the effectiveness of the work of local self-government in municipal districts. Considered decrees and federal laws regulating the work of local government. Special attention is focused on the indicator of satisfaction of the population with the work of the municipal bodies and the activities of the chosen officials. The drawbacks of the official assessment methodology of local municipal authorities of the Russian Federation are indicated.

Keywords: municipal management, assessment methodology, efficiency of local self-government bodies, monitoring of efficiency, strategic goals of territory development

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Palatnikov Denis E. | E-mail: denipa-1@rambler.ru
(correspondence author) | Associate Professor of socio-political theories

Simunin Denis S. | E-mail: denis_simunin@mai.ru
| Magister

For citation: Palatnikov D. E., Simunin D. S. Effectiveness of local governments: evaluation criteria // Social'nye i gumanitarnye znanija. 2019. Vol. 5, No 2. P. 114-123. (in Russ.)



Эффективность органов местного самоуправления: критерии оценки

Д. Е. Палатников¹, Д. С. Симунин¹

¹Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, ул. Советская, 14, Ярославль, 150003, Российская Федерация

УДК 352

Научная статья
Полный текст на русском языке

Проблема эффективности управления на местном уровне всегда была актуальна, злободневна и неоднозначна для России. На эффективность работы органов муниципального управления большое воздействие оказывают и внешние факторы, например, успешное формирование малого и среднего предпринимательства, которое не зависит напрямую от финансирования бюджетных средств органами муниципального управления. Мониторинг эффективности работы органов муниципального управления позволяет выделить определенные зоны, требующие основного внимания, и выявляет необходимость составления перечня мероприятий по повышению результативности их деятельности и качества оказываемых населению услуг. Государство выделяет гранты органам муниципального управления, достигшим лучших показателей эффективности.

Вопросом эффективности в сфере государственного управления начали заниматься не так давно. Это можно считать основной причиной наличия недостатков официальной методик, которая стремится к формальному достижению целей, а не к повышению реальной эффективности своей работы в комплексе. Отсутствие у органов местного самоуправления способности самостоятельного выбора критериев уровня результативности своей работы с учетом особенностей территории и целей ее развития не позволяет отобразить полную картину текущего положения дел.

Данная статья посвящена критериям оценки эффективности работы местного самоуправления муниципальных районов. Рассматриваются указы и федеральные законы, регламентирующие работу местного самоуправления. Особое внимание сконцентрировано на показателе удовлетворенности населения работой органов муниципалитета и деятельностью выбранных должностных лиц. Указаны недостатки официальной методик оценки местных муниципальных органов РФ.

Ключевые слова: муниципальное управление, методика оценки, эффективность деятельности, местное самоуправление, мониторинг эффективности, стратегические цели, развитие территории

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Палатников Денис Евгеньевич | E-mail: denipa-1@rambler.ru
(автор для корреспонденции) | Доцент кафедры социально-политических теорий

Симунин Денис Сергеевич | E-Mail: Denis_Simunin@Mai.Ru
| Магистрант

Для цитирования: Палатников Д. Е., Симунин Д. С. Эффективность органов местного самоуправления: критерии оценки // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Том 5, № 2. С. 114-123.

Введение

В полномочия органов местного самоуправления (далее МСУ) входит решение целого ряда вопросов местного значения, связанных с насущными проблемами населения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей населения, т. к. целью и задачей муниципалитета является повышение качества жизни жителей округа.

На данный момент органы МСУ нередко отдалены от населения и его злободневных проблем. Это является следствием недоверия населения, что идёт от незнания о направлениях деятельности органов МСУ и дефицита обратной связи.

Деятельность органов МСУ должна быть направлена на удовлетворение социальных потребностей, на принятие решений, выражающих волю населения, проживающего на территории муниципального округа. Необходимо, чтобы между местной властью и населением было постоянное взаимодействие, поскольку именно на местном уровне пересекаются интересы общества и государства. Но вышеперечисленное возможно только при улучшении работы и взаимодействия органов МСУ с населением. Поэтому важными являются проработка и выстраивание взаимодействия органов муниципальной власти с гражданами, базирующиеся на взаимной заинтересованности и готовности сторон к коллективному участию в данном процессе.

Местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане. Поэтому местная власть должна быть максимально приближена к населению, чтобы эффективно и своевременно решать вопросы местного значения [1, с. 123].

В свете институционального оформления органов местного самоуправления в России одной из актуальных задач является организация социального взаимодействия органов МСУ с населением, проживающим на территории муниципальных образований.

Нередко анализ деятельности местных органов власти подтверждает, что уровень взаимодействия между населением и местной администрацией минимальный. Люди не до конца осознают, для чего нужен орган местного самоуправления. Социально-гражданская позиция населения в контексте взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами характеризуется отдалённостью власти от жителей соответствующего муниципального образования и его насущных проблем.

Местная власть для населения большей частью выглядит как формально-бюрократическая структура, оторванная от народа, куда без особой необходимости обращаться не стоит и нет надобности.

Но ведь именно на местном уровне происходит довольно тесное соприкосновение интересов общности и государства. Вследствие этого особенно важно на современном этапе обладать и пользоваться четкой системой мер по повышению качества этого взаимодействия.

Проблема эффективности управления на местном уровне всегда была актуальна, злободневна и неоднозначна для России. Это вызвано процессом децентрализации полномочий, дающих права на власть, от органов управления к общественному сектору, от государства к гражданскому обществу.

Теоретическое представление управления на муниципальном уровне играет значительную роль в России, поскольку невозможно выстроить систему действен-

ного и результативного социально-политического управления без теоретических основ. В большей мере необходимо уделять внимание анализу, навыку реализации моделей местного самоуправления на практике, только таким образом можно обнаружить несовершенства и недочеты системы, дать рекомендации и предложить идеи по их устранению либо уменьшению.

«В условиях осуществления реформ различных сфер общественной и государственной жизни местное самоуправление играет особую роль в реализации публичной власти. Становление местного самоуправления и системы органов государственного управления является определяющим в процессах формирования в России правового государства и демократического общества» [2, с. 27].

Местное самоуправление является процессом реализации муниципальной власти, низшим и особо приближенным напрямую к общественности уровнем публичной власти, которая гарантирует более полный учет интересов местного сообщества.

На сегодняшний день хорошо известны «принципы, которыми должны руководствоваться органы местного самоуправления, выстраивая взаимоотношения с населением:

- своевременное предоставление достоверной информации в форме, понятной для населения;
- открытый характер деятельности муниципальной власти, проведение «прозрачной» политики во всех сферах жизнедеятельности;
- создание условий для того, чтобы население имело возможность выражать свое мнение по поводу деятельности органов власти;
- умение выстроить диалог с представителями населения и общественных объединений, использовать результаты диалога при принятии решений;
- наличие «обратной связи» и умение разумно оценить информацию о том, как принятые решения повлияли на ситуацию в муниципалитете;
- наличие общественного контроля деятельности властей;
- возможность для населения сравнить местную ситуацию с другими близкими по типологии муниципальными образованиями» [Там же. С. 32].

Сегодня одной из наиболее важных задач, стоящих перед Правительством РФ, является повышение уровня эффективности деятельности органов власти. Успешное выполнение данной задачи во многом повлияет на степень роста экономики страны в целом. По этой причине значительно возрастает необходимость разработки и внедрения качественной системы контроля и оценки деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ).

На основании Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" рассчитывается анализ эффективности работы муниципалитетов, что позволяет контролировать работу глав администраций. Ежегодно до 1 мая они обязаны отчитываться о проделанной работе перед исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. В своих докладах главы рассказывают о том, какие проблемы были решены в течение года, а с какими предстоит бороться. Данный указ включает 32 наименования деятельности, направлен на образование, медицину, транспорт, ЖКХ, развитие инфраструктуры и землепользования.

Помимо Указа президента РФ с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". На основании данного закона органы местного самоуправления обязаны составлять бюджет города, вводить

или отменять налоговые сборы, решать вопросы местного характера (дороги, благоустройство, занятость населения, сокращение преступности, развитие малого и среднего бизнеса и др.)

Формирование эффективной и устойчивой системы управления региональными и муниципальными финансами относится к числу наиболее актуальных направлений финансово-бюджетной политики Российской Федерации на современном этапе. Несмотря на финансовую и методическую поддержку реформирования общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, существование обширного опыта в области внедрения инструментов «бюджетирования по результатам», цель перехода на качественно новый (более высокий) уровень управления общественными финансами не достигнута. В рамках данной статьи остановимся на проблемах организации муниципальных финансов. Муниципальные образования значительно различаются по показателям экономического и финансового потенциала, который, в свою очередь, формировался на протяжении длительного времени под влиянием природно-географических, социально-демографических, организационно-экономических, политических и иных факторов.

Существующая система размещения производительных сил и распределения экономических ресурсов оказывает решающее воздействие на уровень экономического развития и бюджетной обеспеченности муниципального образования. Наиболее благоприятные предпосылки развития экономического потенциала, укрепления финансово-бюджетной устойчивости, роста бюджетной обеспеченности сформированы в городских округах, прежде всего в административных центрах с диверсифицированной структурой производства. В значительной части случаев органы местного самоуправления муниципальных районов и поселений не обладают возможностями укрепления финансово-экономической основы своей деятельности.

Объемы налоговых и неналоговых доходов, аккумулируемых в бюджетах муниципальных районов и поселений, не обеспечивают формирование финансовой основы реализации проектов развития. Мониторинг результатов реформы местного самоуправления свидетельствует о том, что в ряде случаев формирование самостоятельных поселений было необоснованным. В структуре расходов бюджета таких поселений преобладающую долю заняли ассигнования на содержание органов местного самоуправления; доходы бюджета формируются преимущественно за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Ограниченность финансовых ресурсов, обусловленная объективными причинами (отсутствие производства, малая численность населения и особенности демографической структуры), позволяет решать лишь минимальный круг вопросов местного значения. В подобных условиях требование самостоятельной организации бюджетного процесса, предусматривающего применение инструментов «управления по результатам» (бюджетные программы, реестр расходных обязательств, муниципальное задание и др.), представляется нецелесообразным и невыполнимым. В РФ существует правовая и методическая основа поддержки реформ общественных финансов на местном уровне [3, с. 328].

Основными механизмами содействия являются субсидии бюджетам городских округов на реформирование муниципальных финансов, предоставляемые из федерального бюджета, а также аналогичные субсидии из бюджетов субъектов РФ. В отношении последних стоит заметить, что не всеми субъектами РФ применяется подобная практика поддержки бюджетных реформ на муниципальном уровне. Как

правило, системы стимулирования органов местного самоуправления в сфере управления муниципальными финансами используются в тех субъектах РФ, органы государственной власти которых активно осуществляют реформирование финансово-бюджетных отношений на собственном уровне.

Субсидии на реформирование муниципальных финансов предоставляются на конкурсной основе и предполагают выполнение претендентами ряда требований, в частности, достижение определенного стартового уровня управления муниципальными финансами.

Высокий уровень показателей состояния муниципальных финансов и организации муниципального финансового менеджмента, установленных в качестве критерия получения субсидий, также служит одним из наиболее существенных ограничений для муниципальных образований. Организационные трудности включают в себя вышеуказанное отсутствие необходимой информационно-технической основы, профессиональной подготовки у муниципальных служащих и сотрудников муниципальных бюджетных учреждений в области организации бюджетного процесса и финансового менеджмента, низкий уровень координации усилий на муниципальном уровне и во взаимодействии муниципального образования и субъекта РФ, на территории которого оно расположено.

В ходе исследования предполагается рассмотрение критериев оценки эффективности органов местного самоуправления, а также определение основных направлений совершенствования системы оценки эффективности местного самоуправления на основе общественного и экспертного мнения.

Методы

Для определения основных направлений совершенствования системы оценки эффективности местного самоуправления на основе общественного и экспертного мнения был выбран метод опроса.

В данной работе, по существу, была предпринята одна из первых попыток комплексного сравнения критериев оценки эффективности органов местного самоуправления в Ярославской области со стороны общества и сотрудников органов местного самоуправления.

Новизна проведенного в работе сравнительного анализа выражается в том, что в процессе исследования выделены эффективные способы взаимодействия общества и органов местного самоуправления, применение опыта работы зарубежных стран, а также возможность его использования в Ярославской области.

Результаты

С целью апробации результатов автором была предпринята одна из первых попыток комплексного сравнения критериев оценки эффективности органов местного самоуправления в Ярославской области со стороны общества и сотрудников органов местного самоуправления.

В опросе приняли участие жители: Рыбинского муниципального района (80 человек), Ярославского муниципального района (80 человек), Переславского муниципального района (80 человек), Пошехонского муниципального района (80 человек), Некрасовского муниципального района (80 человек). Принявшие участие в опросе жители – совершеннолетние, мужчины и женщины разных профессий и уровней образования.

Распределение ответов респондентов на вопрос «Удовлетворены ли Вы качеством работы органов местного самоуправления?» представлено на рисунке 1.

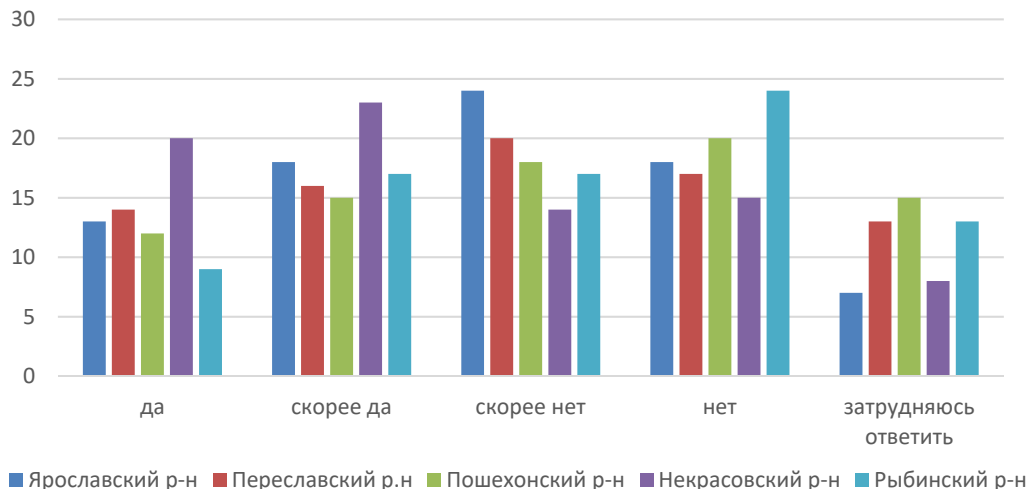


Рисунок 1. Распределение ответов респондентов на вопрос «Удовлетворены ли Вы качеством работы органов местного самоуправления?»

Как показывают результаты проведенного опроса, большинство респондентов не знает, как оценивается эффективность работы органов местного самоуправления (рисунок 2).

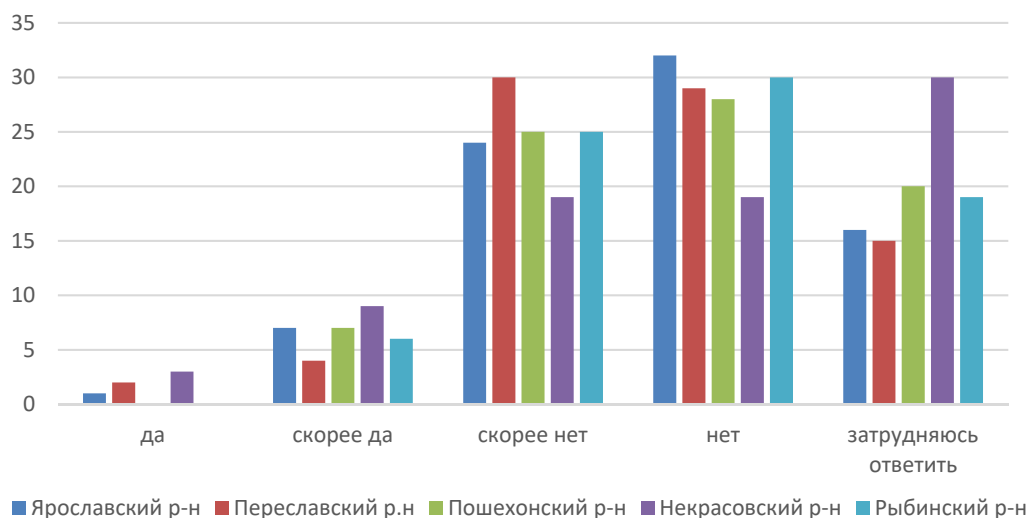


Рисунок 2. Распределение ответов респондентов на вопрос «Знаете ли Вы, как оценивается эффективность работы органов местного самоуправления?»

В таблице 1 представлены результаты оценки эффективности работы органов местного самоуправления по мнению респондентов.

Таблица 1

Результаты оценки эффективности работы органов местного самоуправления по мнению респондентов (1 – очень плохо, 5 – очень хорошо)

Наименование района	Количество респондентов, оценивших на					Средняя оценка
	1	2	3	4	5	
Ярославский р-н	2	8	25	35	10	3,5375
Переславский р-н	5	5	30	33	7	3,4
Пошехонский р-н	7	2	40	29	2	3,2125
Некрасовский р-н	4	7	27	33	9	3,45
Рыбинский р-н	7	7	30	30	6	3,2625

При анализе данных можно сделать вывод, что население в среднем оценивает работу органов местного самоуправления как удовлетворительную, но в то же время не знает, как происходит оценка.

В экспертном опросе приняли участие заместители глав муниципальных районов (2 человека), начальники отделов в районных администрациях (4 человека), депутаты Ярославской областной думы (1 человек), депутаты Ярославского муниципалитета (3 человека). Принявшие участие в опросе экспертов занимают руководящие позиции в регионе.

Общее количество вопросов составило 12. Исследование проводилось методом заочного индивидуального интервью по утвержденной анкете.

Результаты средней оценки экспертов по ряду вопросов представлены в таблице 2.

Таблица 2

Результаты мнения экспертов

Вопрос	Средняя оценка экспертов
Оцените, пожалуйста, общий уровень обратной связи с органами местного самоуправления по 10-балльной шкале (где 1 соответствует уровню максимальной нестабильности, 10 соответствует уровню максимальной стабильности).	7,75
Оцените, пожалуйста, качество исполнения органами местного самоуправления Президентских программ, социальных гарантий, льгот и т. д. в Ярославской области по 10-балльной шкале (где 1 – отсутствие электорального конфликта, 10 – максимальный уровень конфликтности).	8,2
Оцените, пожалуйста, удовлетворенность населения качеством работы органов местного самоуправления в Ярославской области по 10-балльной шкале (где 1 – отсутствие электорального конфликта, 10 – максимальный уровень конфликтности).	8,5

Эксперты указывают, что основной недостаток состоит в том, что эта система сложна для понимания обывателя. Обществу не видна вся работа, которую проводят муниципальные органы, т. к. конечная цель, результат которой будет виден через пару лет, не видна в ближайших перспективах. Для этого необходимо работать с населением и осуществлять обратную связь.

Деятельность местных органов власти подтверждает, что уровень взаимодействия между населением и местной администрацией минимальный. Люди не до конца осознают, для чего нужен орган местного самоуправления. Местная власть для населения большей частью выглядит как формально-бюрократическая структура, оторванная от народа, куда без особой необходимости обращаться не стоит.

К примеру, на эффективность работы органов муниципального управления большое воздействие оказывают и внешние факторы, например, успешное формирование малого и среднего предпринимательства, которое не зависит напрямую от финансирования бюджетных средств органами муниципального управления.

Неизбежным основным приоритетом для повышения эффективности работы органов муниципального управления является переоценка законодательной базы на уровне местного самоуправления и снижение уровня административных барьеров. Общество будет оценивать субъективно, и это потребует больших финансовых вложений. А в целом, вопрос дискуссионный и интересный, можно попробовать использовать опыт работы зарубежных стран.

В настоящее время перед органами власти стоят следующие задачи:

1. Больше работать с населением, рассказывать о той работе, которая ведется, и о ее целях.
2. Докладывать о том, что уже сделано, что делается, что будет сделано и когда.
3. Быть открытыми и доступными для населения.

При этом граждане хотят непосредственно участвовать в оценке эффективности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления дают обратную связь только по запросу от населения, самостоятельно не проводят разъяснительных работ с населением. Острые социальные вопросы, такие как ЖКХ, дороги, общественный транспорт, преследуют и вызывают негатив у населения.

На данный момент в России органы муниципального управления обязаны на основании федеральных законов удовлетворять население своей работой, а граждане, в свою очередь, должны оценивать ее уровень. Благоприятное настроение граждан является основным условием конкуренции между народами за привлечение и сохранение кадрового и трудового потенциала, оно повышает уровень эффективности местного самоуправления. Однако механизм выстраивания анализа мнений граждан по вопросам городского хозяйства и городской среды до конца не проработан [5, с. 46].

Для получения информации от населения по работе властей используются различные инструменты, такие как обращения, жалобы, депутатские запросы, опросы населения. Полученная информация используется для составления отчета, но данный метод неполностью раскрывает эффективность муниципалитета. Для получения положительных отзывов от граждан по работе муниципального управления необходимо регулярно оповещать жителей о проделанной работе, каждый депутат обязан предоставлять доклад о выполненной работе, поскольку многие из них не выполняют поручений.

Следует отметить, что вопросом эффективности в сфере госуправления начали заниматься не так давно. Это можно считать основной причиной наличия недостатков официальной методики, которая стремится к формальному достижению целей,

а не к повышению реальной эффективности своей работы в комплексе. Отсутствие у ОМСУ способности самостоятельного выбора критериев уровня результативности своей работы с учетом особенностей территории и целей ее развития не позволяет отобразить полную картину текущего положения дел [6, с. 92].

Обсуждение

Грамотное использование информации об удовлетворенности населения города является важным критерием в оценке профессиональной подготовленности конкретного госслужащего, которая не может считаться комплексной без мнения населения, поскольку с ухудшением уровня и качества жизни в муниципальных городах работа госслужащих прекращается, так как они уже не способны полноценно выполнять поручения граждан.

Основной задачей ОМСУ является предоставление населению качественных, экономически обусловленных услуг с соблюдением законодательства, принципов разумности, а также справедливости [7, с. 73].

Таким образом, показатель качества жизни населения можно считать одним из главных критериев при оценке эффективности работы ОМСУ. Однако в связи с некоторыми другими факторами, например, человеческими, социально-экономическими, экологическими возрастает сложность поиска объективного измерителя качества работы органов муниципалитета.

Ссылки / References

1. Разработка и реализация стандарта качества муниципальной образовательной системы / Л. И. Рогачева, М. А. Рогачев, В. И. Пищулин, О. М. Фадеева // Актуальные вопросы фундаментальных наук: труды II международной научно-практической конференции. М.: МГОУ, 2016. С. 123–128.
2. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 44 с.
3. Панюков А. Н., Зеленина И. И. Эффективность деятельности органов местного самоуправления как фактор, влияющий на миграционные процессы в молодежной среде // Ценностные ориентации молодежи в условиях модернизации современного общества. Сборник научных трудов. Редактор Г. Ю. Лизунова. Горно-Алтайск: Горно-Алтайский государственный университет, 2017. С. 327–330.
4. Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2015. № 13. С. 485–487.
5. Фадеева О. М., Пищулин В. И., Рогачев М. А. Понятие и функции муниципальной службы // Актуальные вопросы современной науки: труды международной научно-практической конференции. М.: МГОУ, 2016. С. 43–47.
6. Курбанова М. М. Модель и механизм управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления по регулированию экономики // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития: сборник материалов V Международной научно-практической конференции. Чебоксары: Центр научного сотрудничества "Интерактив плюс", 2017. С. 90–93.
7. Резник Г. А., Булюкина К. А. Эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с субъектами управления // Научное обозрение. Экономические науки. 2017. № 4. С. 70–77.