

УДК 332.075

***СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ***

***Будаев В.Н.***

*магистрант,*

*Бурятский государственный университет*

*Улан-Удэ, Россия*

**Аннотация**

Данная статья посвящена анализу зарубежной практики в области оценки эффективности муниципального управления в странах, имеющих значительные отличия от российской системы оценки деятельности органов местного самоуправления. Таким образом, сравнительный анализ по вопросам эффективности муниципального управления был проведен в сравнении с такими странами, как США, Германия, Великобритания, Австралия, Европейский Союз. Вторая часть статьи посвящена существующим проблемам Система оценки эффективности муниципального управления в России.

**Ключевые слова:** эффективность муниципального управления, муниципальные программы, зарубежный опыт, методика, система оценки деятельности органов местного самоуправления.

***SYSTEM OF ESTIMATION OF MUNICIPAL MANAGEMENT  
EFFICIENCY IN RUSSIA AND ABROAD***

***Budaev V.N.***

*master student,*

*Buryat State University*

*Ulan-Ude, Russia*

**Annotation**

This article is devoted to the analysis of foreign practice in the field of evaluating the effectiveness of municipal administration in countries that have significant differences from the Russian system of evaluating the activities of local governments. Thus, a comparative analysis on the effectiveness of municipal management was conducted in comparison with countries such as the USA, Germany, Great Britain, Australia, and the European Union. The second part of the article is devoted to the existing problems. The system for evaluating the effectiveness of municipal administration in Russia.

**Keywords:** Effectiveness of municipal government, municipal programs, international experience, methods, system of evaluation of the activities of local governments.

Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в России постоянно реформируется, что говорит о ряде нерешённых проблем в данной области. Отсюда особый интерес к рассмотрению представляет опыт оценки деятельности органов местного самоуправления в иностранных государствах.

Следует отметить, что в целом в России развитие института оценки эффективности деятельности на уровне муниципального управления обрело свою актуальность лишь в последнее десятилетие, при этом в зарубежных странах отсылки к оценке эффективности деятельности органов власти стали зарождаться еще в XX в. Одной из первоначальных моделей оценки выступила американская трехуровневая модель экономических показателей на основе: оценки затрат (inputs), промежуточных (outputs) и окончательных результатов (outcomes).

Д. Уильямс, американский исследователь, предоставляя ряд убедительных доказательств, утверждает, что данный способ оценки эффективности деятельности является прототипом современной модели оценки деятельности

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

органов местного самоуправления [6]. При этом, исследователь отмечает важность данного способа в том, что в рамках такой модели были не только разработаны критерии оценки эффективности, но также была отслежена причинно-следственная связь между действием и результатом.

Рассмотрим более подробно методики оценки деятельности органов самоуправления в США, которые применяются в настоящее время. Таким образом, основным критерием оценки в Корал Спрингс(Флорида) является качество обслуживания. В то же время разрабатывается индекс в целом как показатель в целом.

Аналогичная система оценки присуща системе оценки эффективности местных органов власти в Остине (штат Техас). Система управления эффективностью городского управления представляет собой каскадную систему показателей. Показатели эффективности деятельности филиалов соотносятся с показателями эффективности работы сотрудников департаментов и муниципальных образований.

Оценка эффективности местного самоуправления в Саннивейле (штат Калифорния) несколько отличается от приведенной выше системы. Город определяет индивидуальные задачи для каждого сектора, а также критерии уровня государственной службы и благосостояния. Кроме того, для каждого сектора определены параметры задачи, а если показатели качества и производительности превышают плановые показатели, то руководитель получает 10% премии, что в дальнейшем служит механизмом стимулирования муниципальных служащих [9].

Рассмотрим оценку производительности британской системы. Оценка деятельности местных органов власти имеет несколько аспектов. В то же время важно отметить, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Великобритании проводится не для сравнения деятельности

городов, а для повышения уровня предоставляемых населению услуг, их эффективности и результативности.

Особый интерес для данной работы также представляет опыт Австралии. Здесь оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления рассматривается на основе 4 базовых моделей для местных органов власти: «representative» (представительство), «participatory» (участие), «user» (пользователь) и «network» (сеть). При этом непосредственно оценка эффективности деятельности здесь происходит постоянно, путем сравнения достигнутых результатов с плановыми, установленными по определённым критериям измерения качества предоставляемых услуг [10].

Отдельно рассмотрим опыт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления европейских стран на примере Германии. Для немецкой системы оценки эффективности характерно применение механизмов бенчмаркинга, основанных на выявлении лучших органов муниципальной власти и оценки их деятельности для дальнейшего использования передового опыта.

Важно отметить, что среди всего многообразия методов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на сегодняшний день наиболее популярной в Европе, в особенности в Германии, является методика Общеввропейской системы оценки (Common Assessment Framework, CAF) [9].

Общеввропейской системы оценки представляет собой методику внутреннего аудита деятельности органов государственного управления всех уровней власти, разработанную и апробированную на европейском уровне с привлечением экспертов из стран членов ЕС. Данная методика появилась в начале двухтысячных и сегодня является неотъемлемой частью практики государственного и муниципального управления стран Европы.

Рассмотрим данную методику более детально (Рисунок 1). САФ в отличие от других подобных методик базируется на применении методов самооценки в целях организации публичного сектора экономики. По сути, данная система является современным методом государственного менеджмента в странах ЕС. При этом САФ доказала свою состоятельность в европейских странах на протяжении сравнительно долгого времени. Данная модель основана на использовании девяти критериев, которые схематично можно представить на схеме, приведенной ниже. Упомянутые критерии применяются при анализе организаций и организационных изменений на государственном и муниципальном уровне.



Рис.1 – Модель САФ [3]

Таким образом, рассмотрев системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в различных иностранных государствах, мы можем сделать вывод о том, что существует два способа формирования системы оценки: активный и пассивный. Для первого случая характерно то, что инициатива о внедрении системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления исходит от конкретного муниципалитета или

муниципального уровня в целом (США, Германия), во втором же данная область регламентируется на государственном уровне (Великобритания, Австралия).

Отсюда видно, что наиболее результативной системой является оригинальная система оценки, сформированная активным образом. К сожалению, для нашей страны характерен пассивный способ формирования и единый перечень всех показателей оценки, о чем говорилось в предыдущих пунктах. Рассмотрев непосредственно систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также в иностранных государствах, особый интерес представляет рассмотреть систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на примере конкретной территории. В рамках данной работы мы рассмотрим систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на примере муниципальных образований Пензенской области.

Анализируя отечественный и зарубежный опыт в сфере оценки эффективности государственного и муниципального управления и деятельности органов государственного управления на различных уровнях следует отметить, что в системе оценки деятельности органов власти на сегодняшний день существуют определенные проблемы и недостатки. Каждая из проанализированных нами систем имеет свои преимущества и слабые места, однако, при этом это не мешает импортировать зарубежные институты в данной области из положительной зарубежной практики.

Рассмотрим непосредственно те проблемы, которые на наш взгляд делают существующую систему оценки эффективности менее результативной.

Базовой проблемой данной системы является её существование вне какойлибо более общей системы, такой, как система управления эффективностью. Являясь по сути изолированной системой, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления направлена скорее на сбор информации об основных результатах деятельности отдельных

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

муниципальных образований, при том, что в идеале система оценки эффективности должна являться звеном в общей цепи процесса управления эффективностью [8].

Одной из основных проблем также можно назвать то, что органы власти, основываясь на существующей системе оценки эффективности, зачастую ставят перед собой главной целью формальное достижение показателей, а не повышению эффективности самой работы в целом. То есть начинается так называемая «работа на показатель».

Следующей проблемой мы обозначим унифицированность официальной методики проведения оценки. Методика исходит из базового набора показателей, что не позволяет оценивать деятельность органов местного самоуправления относительно особенностей территории, без учета специфики территории. Тем не менее, данный формат методики можно назвать универсальным, что упрощает процесс сравнения эффективности деятельности различных муниципальных образований [6].

Проблема также заключается в том, что большинство показателей оценки эффективности не зависят напрямую от деятельности органов местного самоуправления и повлиять на них местным властям достаточно сложно, поскольку это не входит в их предмет ведения.

Сложность в оценке также строится из того, что муниципалитетам проблематично повлиять на сбор основных налогов – на имущество физических лиц и земельный налог. Так, возьмем, к примеру, налог на землю. В соответствии с Налоговым Кодексом РФ объектом налогообложения может быть признан только сформированный земельный участок, прошедший государственных кадастровый учет. Но при этом, к сожалению, практика межевания своего участка и занесении его в кадастровый учет в России не популярна, а у самих органов местной власти отсутствуют регламентированные рычаги воздействия на собственников по принуждению к данной процедуре. Отсюда возникают

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ ЭЛ № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

множество проблем с формированием реестра муниципальной собственности, на решение которых требуются дополнительные финансовые вложения [4].

Отметим также еще одну проблему, связанную с разрывом в управленческой цепочке: ответственными за развитие налогооблагаемой базы местных налогов, являются органы местного самоуправления, при этом функции по администрированию данной области закреплены за органами государственной власти. То есть, обладая информацией по состоянию налогооблагаемой базы, органы местного самоуправления не могут напрямую повлиять на степень собираемости налогов, так как в данном направлении деятельность органов местной власти крайне ограничена.

Отсюда, мы можем сделать вывод о том, что органы местного самоуправления ограничены в возможности эффективного влияния на доходные статьи местных бюджетов. Таким образом одним из предложенных нами путей реформирования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления будет связан с необходимостью совершенствования законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы содержало законодательно определенную ответственность потенциальных налогоплательщиков местных налогов.

К сожалению, это не все проблемы, которые существуют на сегодняшний день в системе оценки деятельности органов местного самоуправления. Так сам процесс проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в идеале не должен приводить к дополнительным затратам. При этом на практике небольшие муниципалитеты сталкиваются с такими проблемами, поскольку не обладают всеми необходимыми ресурсами. Процесс проведения мониторинга достаточно трудоемкий, он требует большого количества данных, времени, а также высококвалифицированных специалистов. Иначе данный мониторинг станет не больше чем формальной отчетной работой, которая не предполагает дальнейшего положительного эффекта.

Виной данной проблемы также является и ограниченность доступа органам местного самоуправления к государственной статистике. Органы статистики и органы местного самоуправления взаимодействуют лишь на общих принципах, то есть для получения статистической информации органам местной власти приходится вносить дополнительные средства. На безвозмездной же основе информация доступна лишь основе федеральным органам государственной власти и управления, территориальным комитетам Госкомстата России и государственным организациям, имеющим право на получение информации Госкомстата России [1].

Здесь же хотелось бы отметить, что, несмотря на то, что законодательно регламентирован процесс размещение отчетов и докладов органами власти в сети Интернет, на практике найти нужный документ на официальных сайтах органов власти оказалось проблематично. Не все органы власти выкладывают полную информацию, либо она отсутствует на сайте в общем.

Еще один недостаток, который мы хотели бы обозначить в рамках данной главы, это ежегодный характер мониторинга, что непосредственно влияет на полезность и актуальность применяемых результатов.

Ещё одно направление повышения эффективности оценки деятельности органов местного самоуправления в России, которое мы хотели бы предложить, связано с автоматизацией данного процесса, что могло бы поспособствовать облегчению процесса трудоемких расчетов показателей. Как известно, сегодня на рынке программных продуктов представлено большое число различных информационно-аналитических систем (ИАС), которые позволяют в автоматизированном режиме проводить различные работы с базами данных. К сожалению, среди них пока что нет специализированных программ, которые могли бы удовлетворить потребностям в сфере оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Отсюда мы видим необходимость в разработке такой программы, в которую бы были заложены

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ ЭЛ № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

параметры на работу со статистическими данными муниципальных образований, формулы, по расчету показателей и т.д. На наш взгляд, такая программа могла бы сократить время на проведение мониторинга, исключить ошибки процесса оценки и облегчить составление отчетных работ, иными словами применение единой ИАС в области оценки деятельности органов местного самоуправления во многом бы облегчило работу самих органов власти и повысило эффективность самой оценки [2].

Как отмечалось выше, одной из основных проблем существующей системы оценки в нашей стране является её унифицированность. Отсюда, на наш взгляд, возникает необходимость в реформировании существующего перечня показателей с учетом особенностей и специфики различных территорий [6].

Как нам представляется, новый перечень показателей для оценки эффективности должен быть многоуровневый. Первый уровень включал бы показатели, которые можно было бы отнести к базовым, то есть достижение значений которых было бы обязательным для всех муниципальных образований, не смотря на особенности территории. В перечень базовых показателей добавился бы показатель, связанный с социально-экономическим развитием территории и содержащий информацию по наличию стратегии территории и уровня её реализации. Также, в данный перечень следовало бы добавить показатель, связанный с гражданской активностью. Оценка гражданской активности при этом бы строилась как из объективных, так и из субъективных показателей.

Второй уровень включал бы показатели, связанные со спецификой территории. Сюда могли бы входить, например, показатели, касающиеся эффективности муниципального менеджмента, учитывающие квалификацию специалистов, скорость обработки обращений, введение собственных стандартов и т.д.

При этом результаты первого уровня показателей учитывались бы при составлении итоговых отчетов на региональном уровне, а показатели второго уровня были бы дополнительным основанием для поощрения отличившихся муниципальных образований, что могло бы стать достаточно эффективным механизмом мотивации органов местного самоуправления.

Представленный нами перечень проблем и направлений повышения эффективности оценки деятельности органов местного самоуправления не является исчерпывающим. При этом, стоит отметить, что сама система оценки деятельности органов местного самоуправления в России постоянно реформируется. Актуальность данного вопроса, дает нам надежду на то, что путем нововведений и реформаций, в скором времени система оценки деятельности органов местного самоуправления в России примет такой вид, который позволит нам говорить действительно о её результативности и полезном эффекте.

#### **Библиографический список:**

1. Абрамов Р.А., Федорова Н.Н., Федоров А.В. Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода / Р.А. Абрамов, Н.Н. Федорова, А.В. Федоров // Теоретическая и прикладная экономика. – 2017. – №1. – С. 96-112.
2. Войтович В.Ю., Иванова А.А. Понятие эффективности муниципального управления / В.Ю. Войтович, А.А. Иванова // Наука Удмуртии. – 2017. – №1. – С. 56-63.
3. Козлова О.Н., Соломахин А.Н. Анализ и оценка научно-теоретических и нормативно-правовых аспектов программно-целевого планирования в государственном управлении / О.Н. Козлова, А.Н. Соломахин // Регион: государственное и муниципальное управление. – 2015. – №4. – С. 7-7.

4. Комов В.Э. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / В.Э. Комов // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2016. – №1. – С. 68-71.
5. Литвинова Н.С. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях: проблемы и возможные пути решения / Н.С. Литвинова // Научные редакторы. – 2016.
6. Москаленко А.В., Ульрих И.В. Правовые основы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления РФ / А.В. Москаленко, И.В. Ульрих // Научный взгляд. – 2015. – С. 374-377.
7. Мищенко В.В. К вопросу оценки эффективности управления социально-экономическим развитием региона / В.В. Мищенко // Экономика Профессия Бизнес. – 2018. – Т. 2. – №2. – С. 60-66.
8. Плахова Л.В., Соколова Н.Н., Ильин И.В. Оценка деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований: субъективный аспект / Л.В. Плахова, Н.Н. Соколова, И.В. Ильин // Успехи современной науки и образования. – 2017. – Т. 6. – №4. – С. 51-55.
9. Субботская А.С. Исторические аспекты в развитии программно-целевого планирования в России и за рубежом / А.С. Субботская // Регион: государственное и муниципальное управление. – 2015. – №3. – С. 7-7.
10. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – №2. – С. 57-61.

*Оригинальность 91%*