

Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности муниципального управления

© 2009 Р.М. Ибрагимов

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина,
г. Саратов

В условиях проводимой в настоящее время административной реформы особую актуальность приобретают проблемы оценки эффективности публичного управления, особенно на его низовом - муниципальном - уровне. В статье проанализированы сущность, основные подходы к определению эффективности публичного управления, факторы, влияющие на нее, а также выявлены проблемы оценки эффективности и перспективы развития систем управления эффективностью. Рассчитана на широкий круг исследователей, заинтересованных в изучении проблем эффективности публичного управления.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, публичное управление, эффективность управления, оценка эффективности, критерий эффективности, показатель эффективности, система управления эффективностью.

В рамках модернизации системы публично-го управления в России в качестве одной из приоритетных целей проведения административной реформы была провозглашена необходимость реализации мероприятий по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней на основе внедрения принципов и процедур управления по результатам¹. Однако переход к результативному управлению осложняется вследствие отсутствия единых подходов к определению эффективности публично-го управления, системы критериев и показателей эффективности деятельности органов власти. Данная проблема актуальна для органов местного самоуправления - наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

Наука и практика показывают, что уровень жизни народа и его благосостояние на 60-70% зависят от системного подхода к управлению и от эффективности управления и на 30-40% от других факторов². При улучшении качества публичного управления на одно среднеквадратическое отклонение в долгосрочном плане детская смертность снижается на две трети, а доходы увеличиваются примерно в 3 раза³. В то же время отношение результатов управленческой деятельности организации к затратам на достижение этих результатов (ресурсам) определяет понятие эффективности управле-

ния. По мнению П.Е. Горина⁴, понятие эффективности управления выражается двумя ключевыми терминами: 1) managerial effectiveness - "системная" эффективность, которая определяется рациональностью организационной структуры субъекта управления (состав и количество звеньев, их подчиненность, распределение функций, процессов управления); 2) management efficiency - "операционная" эффективность, характеризующая качество управленческой деятельности субъекта управления.

Поскольку эффективность деятельности органов публичной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и, прежде всего, социально-политическими результатами, то в административном управлении эффективность рассчитывается как отношение положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Следовательно, эффективность муниципального управления - это результат управления, точнее, "вмешательства" в ключевые процессы функционирования и развития муниципального образования, предполагающий изменение его формы, свойств, характера, условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала местного сообщества, отнесенный к затратам на его достижение⁶.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² Прангшвили И.В. Повышение эффективности управления сложными организационными и социально-экономическими системами // Проблемы управления. 2005. №5. С. 28.

³ Пресс-релиз Всемирного банка. Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/NewsreleaseRussian.pdf>.

⁴ Горин П.Е. Оценка эффективности управления: предмет, методы, инструменты (на примере лесопильно-деревообрабатывающего комбината ЛДК) // Роль аналитика в управлении компанией: Сб. ст. М., 2002. Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m74/4.htm>.

⁵ Игатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления - жизненно важная проблема сохранения российской государственности // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 1. Ростов н/Д, 1998. С. 5.

⁶ Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления // Чиновник. 2004. №3 (31).

Таким образом, эффективность муниципального управления определяют два взаимосвязанных параметра: социальная и экономическая эффективность:

1. Социальная эффективность - качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям местного сообщества. Она неразрывно связана с возложением на органы местного самоуправления обязательств по поводу разрешения тех проблем, носителем которых выступает местное сообщество. Используя терминологию Г.В. Атаманчука⁷, социальную эффективность муниципального управления можно разделить на три вида: 1) общая социальная эффективность (раскрывает результаты функционирования всей системы местного самоуправления); 2) специальная социальная эффективность (характеризует состояние органов местного самоуправления как субъекта управления общественными процессами); 3) конкретная социальная эффективность (отражает деятельность органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия).

2. Экономическая эффективность - количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности; характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях внешней среды⁸. Показатели экономической эффективности характеризуют то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т.е. насколько "правильно делаются вещи". При анализе удельных издержек (затрат) муниципального управления следует исходить из специфики базовых общесистемных свойств и характеристик муниципального образования.

Применительно к деятельности органов публичной власти в России внедрение и использование систем управления эффективностью находятся на начальном этапе развития в связи со специфичностью и сложностью оценки. В настоящее время технологии оценки эффективности публичного управления базируются на следующих системах показателей: 1) межстрановые (международные) методики оценки качества государственного управления и 2) национальные методики оценки эффективности публичного администрирования.

⁷ Атаманчук Г.В. Управление - социальная ценность и эффективность. М., 1995. С. 21.

⁸ Экономическая теория / Под ред. В.Д. Камаева. М., 2000. С. 27.

Методики первой группы позволяют проводить межстрановые сопоставления положения в сфере публичного администрирования и базируются на разработках международных организаций (GRICS, WBES, BEEPS, ИБК, барометр мировой коррупции организации "Transparency International", индекс экономической свободы организации "Heritage Foundation", индекс неопрозрачности, индекс институциональной среды и др.⁹). Рассматривая практику использования международных индексов, следует отметить, что в последнее время Россия включена в рейтинги оценок качества публичного управления международных организаций. Для России рассчитываются показатели GRICS, индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), индекс восприятия коррупции, индекс неопрозрачности, индекс экономической свободы; присваиваются рейтинги кредитоспособности и инвестиций. Ведущие показатели использовались для оценки качества государственного управления при формировании Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг.

Методики второй группы используются в конкретных странах, отражая специфику системы публичного управления конкретного государства. В российской практике такой методикой является мониторинг работы органов власти. Важность формирования соответствующего мониторинга обусловлена федеративной формой государственного устройства, при которой качество национального управления предопределяется агрегированными показателями результативности работы субфедеральных органов власти¹⁰. На муниципальном уровне единая ведомственная стандартизированная система оценки качества местного самоуправления находится в стадии формирования - применяется лишь в нескольких субъектах РФ. Так, на региональном уровне практикуется использование следующих отраслевых методик: 1) рейтинга социально-экономического развития муниципальных образований (Нижегородская, Кировская, Пензенская, Калужская, Самарская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.); 2) рейтинга муниципальных образований по уровню экономического потенциала (Свердловская область); 3) рейтинга муниципальных образований, наиболее

⁹ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы: Докл. Всемирного банка. М., 2006. Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_568.html.

¹⁰ Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008.

благоприятных для развития малого и среднего бизнеса (Красноярский край); 4) рейтинга муниципальных образований по реализации приоритетных национальных проектов (республика Тыва).

Формирование единой системы оценки результативности работы муниципалитетов связано с изданием Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹¹ и разработанным на его основе Распоряжением Правительства РФ «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹². В соответствии с данными нормативными актами эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов будет оцениваться по перечню показателей. Большое число данных показателей относятся к группе индикаторов, характеризующих социально-экономическое развитие территории, и коррелируют с показателями эффективности работы органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, значение сводных социально-экономических показателей региона предопределяется значениями агрегированных индикаторов, находящихся на его территории муниципальных образований. На основе обобщения поступающих от муниципалитетов отчетов о результатах годовой работы субъект РФ готовит сводный доклад по мониторингу эффективности деятельности органов местного самоуправления, расположенных в его границах. По своей сути доклады муниципальных образований формируются по типу докладов о результатах и основных результатах деятельности субъектов бюджетного планирования: помимо достигнутых показателей за отчетный год, городские округа и муниципальные районы должны предоставлять сведения о планируемых значениях данных индикаторов на трехлетний период. Особенность состоит в том, что в подобных докладах не требуется детализации путей достижения плановых значений показателей, а учет эффективности работы муниципальных образований ведется по единственному закрытому перечню показателей.

¹¹ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ № 607 от 28 апр. 2008 г. // Собр. законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹² Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2008 г. № 1313-р // Собр. законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

Необходимо отметить, что администрация субъекта РФ, выступающая распорядителем бюджетных средств на выдачу грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления, не может влиять на состав перечня показателей эффективности работы местных органов власти в плане уточнения, конкретизации и актуализации индикаторов для подведомственных территорий. Таким образом, в текущем варианте методика не позволяет оценивать эффективность работы муниципальных образований по основным базовым характеристикам.

Представляется, что эффективно решить вышеназванные проблемы поможет доработка системы критериев по следующим направлениям:

1) необходимо сгруппировать показатели по нескольким ключевым блокам (проекции). Подобное структурирование индикаторов позволит оценить эффективность по основным отраслям муниципального управления. При этом существует целесообразность определения весовых коэффициентов для каждого показателя (с учетом особенностей территорий) для определения вклада каждого показателя (в мировой практике известны примеры оценки эффективности руководителей субфедерального уровня по проекциям, в рамках которых сгруппированы показатели, имеющие свой вес в балльной системе по каждой группе индикаторов)¹³;

2) целесообразно ранжировать сами показатели с последующей их сверткой в интегральный индикатор как по каждому блоку, так и по всему перечню критериев в целом. Ранжирование критериев по степени значимости с последующей сверткой в интегральный показатель по каждой проекции индикаторов позволит сформировать стандартизованную оценку эффективности муниципального управления по каждому блоку с возможностью сравнения данных результатов по разным муниципальным образованиям.

Таким образом, проведение вышеуказанных мероприятий позволит сформировать комплексную систему мониторинга эффективности муниципального управления, а также создать предпосылки для внедрения управления по результатам.

Поступила в редакцию 08.07.2009 г.

¹³ Иваницкая Н. Экзамен для региона // Ведомости. 2007. № 119 (1383).