

На правах рукописи



**КОРЧАГИНА ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА**

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

Саранск – 2016

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления  
**Коваленко Елена Георгиевна**

Официальные оппоненты: **Перфильев Сергей Валерьевич**  
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного, муниципального и корпоративного управления ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный радиотехнический университет»

**Мусинова Нина Николаевна**  
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук

Защита состоится «25» мая 2016 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.196.13 при ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» по адресу: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36, корп. 3, ауд. 304.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в Научно-информационном библиотечном центре им. академика Л.И. Абалкина ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» по адресу: 117997, г. Москва, ул. Зацепа, д. 43 и на сайте организации: <http://ords.rea.ru/>

Автореферат разослан «25» апреля 2016 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук, доцент



И.В. Шарова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Множество частных проблем местного самоуправления представляют собой производную от такой общей и актуальной проблемы как эффективность государственного и муниципального управления. В большинстве развитых зарубежных стран повышению эффективности деятельности органов власти и ее оценке уделяется значительное внимание. Более того, признается, что эффективное государственное и муниципальное управление является одним из условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий и улучшения благосостояния населения.

В Российской Федерации в настоящее время вопросы эффективности органов местного самоуправления активно обсуждаются на всех уровнях управления и в научной среде. Разработанные в 2008 г. система показателей и методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов») постоянно модернизируются, что является свидетельством актуальности и нерешенности данной проблемы. Результаты современных исследований свидетельствуют о том, что, несмотря на постоянные нововведения, действующая система оценки эффективности муниципальной власти не лишена недостатков. Так, методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, применяемая в Российской Федерации, опирается на унифицированную систему показателей, которая не учитывает особенностей развития территорий. При функционировании органов местного самоуправления в условиях существующей методики оценки эффективности муниципальные служащие и лица, замещающие муниципальные должности на постоянной основе, стремятся к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности собственной работы. Кроме этого, существуют структурные недостатки, касающиеся выбранных критериев оценки. Отсутствие процедуры управления эффективностью в процессе функционирования органов местного самоуправления делает систему оценки эффективности формальным инструментом отчетности перед органами власти и населением, а не действенным механизмом повышения эффективности деятельности.

Осознание высокой степени важности проблемы оценки эффективности работы местной власти, наличие недостатков в существующей методике оценки эффективности, необходимость их устранения и формирования действенной системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления обуславливают актуальность диссертационной работы.

**Степень научной разработанности проблемы.** Значительный вклад в теорию эффективности управления внесли П. Друкер, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Саймон и другие исследователи.

Проблемам повышения эффективности деятельности органов государственной власти посвящены труды Г.В. Атаманчука, Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленниковой и других авторов.

Вопросы функционирования органов местного самоуправления и развития муниципальных образований в своих исследованиях рассматривали А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков, С.А. Кирсанов, Е.А. Незнамова, В.Б. Зотов, Е.А. Балабанова.

Несмотря на высокую значимость данного вопроса для современной России, фундаментальные исследования по проблемам оценки эффективности деятельности органов местной власти практически отсутствуют, а существующие труды ученых посвящены общим вопросам эффективности муниципального управления и анализу результатов оценки эффективности по действующей методике (И.А. Кох, Р. М. Мусин, Л. С. Валинурова, Е. В. Евтушенко, Э. И. Исхакова, М. В. Казаков, Ю. В. Дубровская, А. Ф. Малышевский).

Наличие данного пробела в столь важной области знаний в сфере муниципального управления обусловило научную и практическую значимость выполнения диссертационного исследования и предопределило выбор темы, цели и задачи данной работы.

**Целью исследования** является совершенствование методических подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Реализация цели исследования достигается решением следующих задач:

- Исследовать основные подходы к эффективности муниципального управления;
- обобщить зарубежный опыт формирования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- дать характеристику российской системе оценки эффективности и выявить ее недостатки;
- провести анализ уровня социально-экономического развития муниципальных образований и сопоставить его с результатами оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Мордовия;
- сформировать систему управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления;
- разработать рекомендации по совершенствованию методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- разработать систему показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с учетом функционального подхода к органам власти, комбинирования унифицированного и дифференцированного подходов к системе показателей.

**Объектом исследования** является деятельность органов местного самоуправления.

**Предметом исследования** выступает оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.

**Область исследования.** Тема и содержание исследования соответствует паспорту специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) п. 3.21. «Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля»).

**Теоретико-методологической основой исследования** послужили научные труды отечественных и зарубежных исследователей, посвященные природе института органов местного самоуправления, а также проблемам эффективности управления муниципальными образованиями, нормативно-правовые акты Российской Федерации и Республики Мордовия.

Диссертационное исследование построено на использовании таких общенаучных методов познания, как научная абстракция, анализ и синтез, индукция и дедукция, методы моделирования. В процессе исследования применялись методы сравнения и группировок, прогнозирования, статистического анализа, социологические методы, графические методы обработки данных. В совокупности данные методы позволили обеспечить достоверность экономического анализа и обоснованность выводов.

**Информационно-эмпирическую базу исследования** составили статистические данные Мордовиястата, Министерства экономики Республики Мордовия, программы социально-экономического развития Республики Мордовия и муниципальных образований региона; материалы, опубликованные в периодических и научных изданиях; Доклады глав местных администраций городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия; информация с официальных сайтов органов местного самоуправления Республики Мордовия.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в развитии теоретических и методических подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Наиболее значимыми результатами исследования, заключающимися в себе научную новизну и выносимыми на защиту, являются следующие:

- обозначены области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе функционального подхода, предполагающего выделение основных функций местной власти (предоставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством);

- предложена классификация систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе изучения российского и зарубежного опыта с выделением признаков: способов формирования (активного и пассивного) и состава показателей (унифицированного или дифференцированного); выявлены недостатки действующей в стране методики, наиболее существенными из которых являются ее унифицированность, формализм в достижении показателей и негативные причинно-следственные связи между отдельными показателями оценки эффективности, препятствующие отражению реального вклада органов местного самоуправления в развитие территории;

- на основе изучения зарубежного опыта оценки эффективности и адаптации его к российской действительности предложена система управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления, состоящая из ряда основных и вспомогательных процессов;

- разработана система показателей оценки эффективности, сочетающая функциональный и целевой, а также дифференцированный и унифицированный

подходы к оценке эффективности, что позволит учесть основные направления развития муниципального образования как части более общей региональной системы и особенности конкретного поселения в составе муниципального района (городского округа);

– разработан алгоритм расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и входящих в его состав сводных индексов показателей оценки эффективности по блокам, соответствующим выделенным функциям органов местного самоуправления (предоставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством).

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что его выводы направлены на совершенствование теоретических и методических основ оценки эффективности работы органов местного самоуправления как важного механизма повышения уровня жизни населения. Предложенные рекомендации могут быть использованы органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ в процессе принятия управленческих решений по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Отдельные результаты исследования могут быть использованы Министерством экономики Республики Мордовия при осуществлении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и Научным центром социально-экономического мониторинга Республики Мордовия при проведении социологических исследований по вопросу удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, а также в учебном процессе при преподавании дисциплин «Муниципальное управление и местное самоуправление», «Оценка эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления», «Управление развитием территории».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования обсуждались на Региональном молодежном симпозиуме «Научная молодежь Приволжскому федеральному округу (г. Казань, 26-28 ноября 2012 г.), Региональной межвузовской интерактивной он-лайн видеоконференции (г. Москва, 12 декабря 2012 г.), XIII Республиканской научно-технической конференции «Наука и инновации в Республике Мордовия» (г. Саранск, 8-12 февраля 2013 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Эффективные модели и методы государственного и муниципального управления» (г. Саранск, 22 мая 2014 г.), XVIII Научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, студентов (г. Саранск, 30 мая 2014 г.), Международном молодежном симпозиуме по менеджменту, экономике и финансам (г. Казань, 27-28 ноября 2014 г.), XIX Научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов (г. Саранск, 14-21 мая 2015 г.).

**Публикации.** По теме исследования опубликовано 14 научных статей объемом 5,1 печ. л., в том числе 5 статьей в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ (2,4 печ. л.).

**Структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Диссертация из-

ложена на 193 страницах и включает 18 рисунков, 33 таблицы, библиографический список из 168 наименований, а также 14 приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются цель, задачи, объект и предмет диссертационной работы, дается описание теоретико-методологической основы, представлены значимые результаты, имеющие научную новизну, отражается теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе «Теоретические аспекты эффективности деятельности органов местного самоуправления» проанализированы основные подходы к эффективности муниципального управления, изучен зарубежный опыт формирования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, дана характеристика российской системы оценки эффективности.

Во второй главе «Исследование эффективности деятельности органов местного самоуправления (на примере Республики Мордовия)» дана оценка уровню социально-экономического развития муниципальных образований Республики Мордовия, проведен анализ результатов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Мордовия; отдельное внимание уделено субъективной оценке деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований региона.

В третьей главе «Совершенствование методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления» представлен системный подход к процессу управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления, разработаны рекомендации по совершенствованию методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, проведена апробация системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В заключении излагаются основные результаты и выводы, полученные в ходе диссертационного исследования.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Обозначены области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе функционального подхода, предполагающего выделение основных функций местной власти (предоставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством).**

Несмотря на актуальность проблемы эффективности органов местного самоуправления, подходов к данной категории не много. Чаще всего в основе процесса определения эффективности лежит целевой подход (степень достижения поставленных целей субъектом управления). Однако при определении эффективности муниципального управления не менее важным является функциональный подход, предусматривающий разграничение областей оценки эффективности в зависимости от функций органов местного самоуправления.

Изучение мнений теоретиков муниципального управления по вопросу природы органов местного самоуправления, а также исследование основных полномочий органов местного самоуправления, закрепленных законодательно, позволило выделить следующие основные функции органов местной власти:

- предоставление муниципальных услуг населению;
- управление комплексным социально-экономическим развитием территории;
- управление муниципальным хозяйством.

Таким образом, при оценке эффективной деятельности органов местного самоуправления необходим учет следующих видов эффективности (рисунок 1).



Рисунок 1 – Виды эффективности деятельности органов местного самоуправления\*

\* Составлено автором

Деятельность органов местного самоуправления можно назвать эффективной тогда, когда она эффективна на всех этапах управления социально-экономическим развитием муниципального образования, начиная от выбора целей и определения задач, заканчивая получением результатов их реализации. Грамотное управление местным хозяйством и развитие основных составляющих данной сферы также является показателем эффективности местной власти. Кроме этого, качество оказываемых населению муниципальных услуг лежит в основе эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, параметры оценки эффективности должны учитывать специфику местного самоуправления, его социальную природу, исходить из функций, полномочий и располагаемых ресурсов.

Дано следующее определение понятию «эффективность муниципального управления»: это характеристика процесса воздействия субъекта управления (органов местного самоуправления) на объект управления в целом (муниципальное образование) и его составные части (муниципальное хозяйство, градообразующую базу и др.), при котором последние переходят в новое состояние (происходит улучшение параметров объекта управления). Субъект управления при таком



воздействии не выходит за установленные рамки использования располагаемых ресурсов (финансовых, человеческих, временных и проч.). Следует отметить, что процесс воздействия органов местного самоуправления на объект управления не является спонтанным. Он происходит в соответствии с закрепленными программами развития муниципального образования и подчиняется стратегической цели, которая, в свою очередь, должна быть направлена на удовлетворение потребностей местного сообщества, улучшение качества и повышение уровня жизни населения.

**2. Предложена классификация систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе изучения российского и зарубежного опыта с выделением признаков: способов формирования (активного и пассивного) и состава показателей (унифицированного или дифференцированного); выявлены недостатки действующей в стране методики, наиболее существенными из которых являются ее унифицированность, формализм в достижении показателей и негативные причинно-следственные связи между отдельными показателями оценки эффективности, препятствующие отражению реального вклада органов местного самоуправления в развитие территории.**

Изучение зарубежного и отечественного опыта формирования систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволило осуществить их классификацию с целью выбора оптимального варианта.

Сделан вывод о наличии двух способов формирования системы оценки: *активного* и *пассивного*. В первом случае инициатива о внедрении системы оценки исходит от муниципального уровня в целом или конкретного муниципалитета (США, Канада, Германия), во втором – регламентируется на государственном уровне (Россия, Новая Зеландия, Великобритания).

Кроме того, можно классифицировать саму систему оценки в зависимости от входящих в ее состав показателей: *унифицированная система оценки*, при которой анализ уровня эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основе единого для всех муниципальных образований набора показателей, особенности конкретного муниципалитета не учитываются (Россия, Германия, Великобритания); *дифференцированная система оценки*, которая формируется на муниципальном или региональном уровне с учетом условий функционирования муниципалитета или стратегических целей его развития (США, Канада, Новая Зеландия, Япония, Китай).

Рассмотренные примеры систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований зарубежных стран позволили заключить, что наиболее результативным является вариант, при котором органы местного самоуправления самостоятельны в выборе показателей оценки своей деятельности с учетом условий развития вверенной им территории и ее стратегических целей, а органы государственной власти обозначают лишь общие контуры политики в области повышения эффективности муниципального управления.

В результате исследования действующей в Российской Федерации методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления был выявлен ряд недостатков, к числу самых значимых относятся:

- стремление органов местного самоуправления к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности своей работы («работа на показатель»);
- унифицированность официальной методики, что не позволяет учитывать условия развития конкретного муниципального образования;
- негативные причинно-следственные связи между показателями оценки эффективности.

Данные выводы были подкреплены проведенным всесторонним сравнительным анализом, суть которого заключалась в сопоставлении результатов развития муниципальных образований Республики Мордовия с результатами оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также результатов самооценки представителей муниципальной власти с результатами официальной методики оценки эффективности.

В качестве показателей, используемых в исследовании при анализе уровня социально-экономического развития муниципальных образований Республики Мордовия, были выбраны наиболее значимые показатели, направленные на характеристику демографической ситуации, анализ экономического и социального положения, уровня доходов населения, исследование уровня развития сельского хозяйства, выявление уровня благоустройства жилищного фонда и изучение состояния муниципального бюджета.

На основе данных показателей проведена кластеризация муниципальных образований республики, в результате которой были сформированы четыре кластера, ранжированные по уровню социально-экономического развития. Этапы выполнения расчетов по ранжированию кластеров представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Этапы выполнения расчетов по ранжированию кластеров\*

Этап	Обозначение, наименование и состав показателя	Формула для расчета
Определение характера показателя	Отрицательный, положительный	-
Расчет стандартизированного показателя	$P_{st(i)}$ – стандартизированный показатель по $i$ -му муниципальному образованию; $P_i$ – значение $i$ -го показателя; $P_{max}$ – максимальное значение показателя в группе муниципальных образований; $P_{min}$ – минимальное значение показателя в группе муниципальных образований	Для показателя, имеющего положительный характер:
		$P_{st(i)} = \frac{P_i - P_{min}}{P_{max} - P_{min}}$
		Для показателя, имеющего отрицательный характер:
		$P_{st(i)} = 1 - \frac{P_i - P_{min}}{P_{max} - P_{min}}$
Расчет интегрального показателя уровня социально-экономического положения кластера	$I_k$ – интегральный показатель уровня социально-экономического положения кластера; $P_{st(i)}$ – стандартизированный показатель по $i$ -му муниципальному образованию в кластере; $k$ – число показателей, используемых в анализе ( $k = 53$ ), $n$ – число муниципальных образований в кластере.	$I_r = \frac{\sum_{i=1}^n P_{st(i)} / k}{n}$

\* Составлено автором

Результаты вычислений представлены в таблице 2. Каждому кластеру присвоено место в рейтинге в зависимости от значения интегрального показателя.

Таблица 2 – Ранжирование кластеров муниципальных образований Республики Мордовия по уровню социально-экономического развития\*

Кластер	Состав кластера	Значение интегрального показателя	Место в рейтинге
1 кластер	г.о. Саранск	71,29	1
2 кластер	Зубово-Полянский, Ичалковский, Ковылкинский, Лямбирский, Ромодановский, Рузаевский, Торбеевский, Чамзинский	44,35	2
3 кластер	Ардатовский, Атяшевский, Большеберезниковский, Большеигнатовский, Дубенский, Инсарский, Кадошкинский, Кочкуровский, Теньгушевский	40,11	3
4 кластер	Атюрьевский, Ельниковский, Краснослободский, Старошайговский, Темниковский	39,13	4

\* Составлено автором

Таким образом, были определены уровни социально-экономического развития муниципальных образований Республики Мордовия. Объект первого кластера имеет высокий уровень социально-экономического развития. Территории второго кластера (8) – средний уровень. Районы третьего кластера (9), самого многочисленного – ниже среднего. Муниципальные образования четвертого кластера (5) – низкий уровень социально-экономического развития.

По аналогичной схеме было осуществлено ранжирование муниципальных образований Республики Мордовия по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (таблица 3).

Таблица 3 – Ранжирование кластеров муниципальных образований Республики Мордовия по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления\*

Кластер	Состав кластера	Значение интегрального показателя	Место в рейтинге
1 кластер	г.о. Саранск, Лямбирский, Рузаевский районы	54,86	3
2 кластер	Торбеевский, Чамзинский	54,49	4
3 кластер	Ардатовский, Ельниковский, Зубово-Полянский, Инсарский, Ичалковский, Кадошкинский, Ковылкинский, Краснослободский, Ромодановский, Темниковский, Теньгушевский	55,91	2
4 кластер	Атюрьевский, Атяшевский, Большеберезниковский, Большеигнатовский, Дубенский, Кочкуровский, Старошайговский	57,28	1

\* Составлено автором

Сравнение результатов кластерного анализа муниципальных образований Республики Мордовия по уровню социально-экономического развития с результатами кластеризации в зависимости от оценки эффективности деятельности ор-

ганов местного самоуправления представлены в таблице 4. В столбцах указаны места, которые занимают муниципальные образования (кластер, в состав которого входит муниципальное образование) по уровню социально-экономического развития и по результатам работы органов местного самоуправления (1 – высокий уровень, 2 – средний, 3 – ниже среднего, 4 – низкий), и соответствие / несоответствие в результатах двух анализов.

Таблица 4 – Соотнесение рейтингов муниципальных образований по результатам работы местной власти и уровню социально-экономического развития территории\*

Муниципальное образование	Рейтинг кластеров		Соотнесение результатов анализов по кластерам
	по результатам работы местной власти	по уровню социально-экономического развития	
г.о. Саранск	3	1	не соответствует
Ардатовский	2	3	не соответствует
Атюрьевский	1	4	не соответствует
Атяшевский	1	3	не соответствует
Большеберезниковский	1	3	не соответствует
Большеигнатовский	1	3	не соответствует
Дубенский	1	3	не соответствует
Ельниковский	2	4	не соответствует
Зубово-Полянский	2	2	соответствует
Инсарский	2	3	не соответствует
Ичалковский	2	2	соответствует
Кадошкинский	2	3	не соответствует
Ковылкинский	2	2	соответствует
Кочкуровский	1	3	не соответствует
Краснослободский	2	4	не соответствует
Лямбирский	3	2	не соответствует
Ромодановский	2	2	соответствует
Рузаевский	3	2	не соответствует
Старошайговский	1	4	не соответствует
Темниковский	2	4	не соответствует
Теньгушевский	2	3	не соответствует
Торбеевский	4	2	не соответствует
Чамзинский	4	2	не соответствует

\* Составлено автором

Из таблицы 4 следует, что соответствия при кластеризации по рассматриваемым направлениям удалось достичь в четырех случаях. В остальном результаты по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления либо существенно завышены по сравнению с уровнем социально-экономического развития территории (Ардатовский, Атюрьевский, Атяшевский, Большеберезниковский, Большеигнатовский, Дубенский, Ельниковский районы), либо существенно занижены (г.о. Саранск, Лямбирский, Рузаевский, Торбеевский, Чамзинский районы). Исходя из этого, автором сделан вывод, что существующая методика оценки эффективности работы органов местного самоуправления не отражает вклад представителей муниципальной власти в развитие территории.

Для большей достоверности данного заключения применены методики экспертного опроса путем проведения самооценки деятельности органов местной власти муниципальных образований Республики Мордовия.

По итогам самооценки эффективности выделены три группы муниципальных образований: «зеленой зоны» с интервалом [75,8; 63,8), «желтой зоны» с интервалом [63,8; 51,8) и «красной зоны» с интервалом [51,8; 39,8], что соответствует высоким, средним и низким значениям показателей.

На следующем этапе проведено сравнение результатов разделения на зоны муниципальных образований в зависимости от общего уровня удовлетворенности качеством собственной работы муниципальных служащих и результатов кластерного анализа по итогам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В рамках данного анализа сравнивались кластеры, имеющие уровень эффективности ниже среднего (1 и 2 кластер), с муниципальными образованиями «красной зоны». Такое объединение логично, так как разница значений интегральных показателей данных кластеров незначительна и составляет всего 0,37. Для наглядного сопоставления результатов была построена матрица (таблица 5).

Полное соответствие в соотношении кластеров и зон по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Мордовия достигнуто в случае с Кочкуровским, Ромодановским, Ковылкинским, Теньгушевским, Ардатовским, Рузаевским и Торбеевским районами. В остальных случаях (преобладающем большинстве) представители муниципальной власти либо переоценили результаты собственной работы (Темниковский, Инсарский, Лямбирский районы и др.), либо недооценили (Атяшевский, Большеберезниковский, Старошайговский районы и прочие).

Таблица 5 – Матрица сопоставления зон и кластеров по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Мордовия\*

Зона		Кластер	
зеленая	Темниковский, Кочкуровский, Инсарский, Лямбирский, Краснослободский, Ичалковский, Кадошкинский районы, г.о. Саранск	Атюрьевский, Атяшевский, Большеберезниковский, Большеигнатовский, Дубенский, Кочкуровский, Старошайговский районы	4
желтая	Ромодановский, Ковылкинский, Чамзинский, Теньгушевский, Ардатовский, Атяшевский районы	Ардатовский, Ельниковский, Zubово-Полянский, Инсарский, Ичалковский, Кадошкинский, Ковылкинский, Краснослободский, Ромодановский, Темниковский, Теньгушевский районы	3
красная	Большеберезниковский, Старошайговский, Большеигнатовский, Ельниковский, Рузаевский, Zubово-Полянский, Дубенский, Торбеевский районы	г.о. Саранск, Лямбирский, Рузаевский районы	1
		Торбеевский, Чамзинский районы	2

\* Составлено автором

Результаты самообследования органов местного самоуправления позволили заключить, что между результатами развития территории, результатами официальной оценки эффективности органов местного самоуправления и мнением

представителей местной власти о качестве собственной работы в процессе управления развитием территории отсутствует прочная связь.

**3. На основе изучения зарубежного опыта оценки эффективности и адаптации его к российской действительности предложена система управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления, состоящая из ряда основных и вспомогательных процессов.**

Результаты исследования проблем функционирования и тенденций развития существующей методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволили сделать вывод о том, что процесс управления эффективностью в целом и механизм оценки в частности требуют значительной доработки.

Базовой проблемой российской системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является ее существование вне какой-либо более общей системы такой, как система управления эффективностью. Оценка эффективности как изолированный процесс не соответствует ожиданиям населения и муниципальных служащих, заинтересованных в достижении результатов. В настоящее время оценка эффективности – не что иное, как механизм сбора информации об основных результатах развития некоторых подсистем муниципального образования, в то время как система оценки эффективности должна быть звеном в цепи процесса управления эффективностью. До настоящего времени с такой позиции процесс управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления не рассматривался.

По нашему мнению, управление эффективностью деятельности органов местного самоуправления – это система, состоящая из организационных процессов, которые позволяют органам местного самоуправления определить стратегические цели и затем оценивать и управлять деятельностью по достижению поставленных целей при оптимальном использовании имеющихся ресурсов. На рисунке 2 представлена общая система управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления.

В рамках системы предлагается проведение двух видов оценки: эталонной (объективной) и субъективной (внешней и внутренней) с выделением двух уровней (микро- и макроуровень), в границах которых протекают вспомогательные процессы, необходимые в ходе управления эффективностью. К вспомогательным процессам относятся: «непрерывное образование», «обратная связь», «лучшая практика», «инвентаризация» ресурсов муниципального образования», «вознаграждение по результатам», «опора на региональную власть».

Большинство вспомогательных процессов заимствованы и адаптированы к российской действительности («непрерывное образование», «лучшая практика», «вознаграждение по результатам» и прочие). Часть вспомогательных процессов была введена с учетом специфики российской системы муниципального управления (например, процесс «опора на региональную власть»).

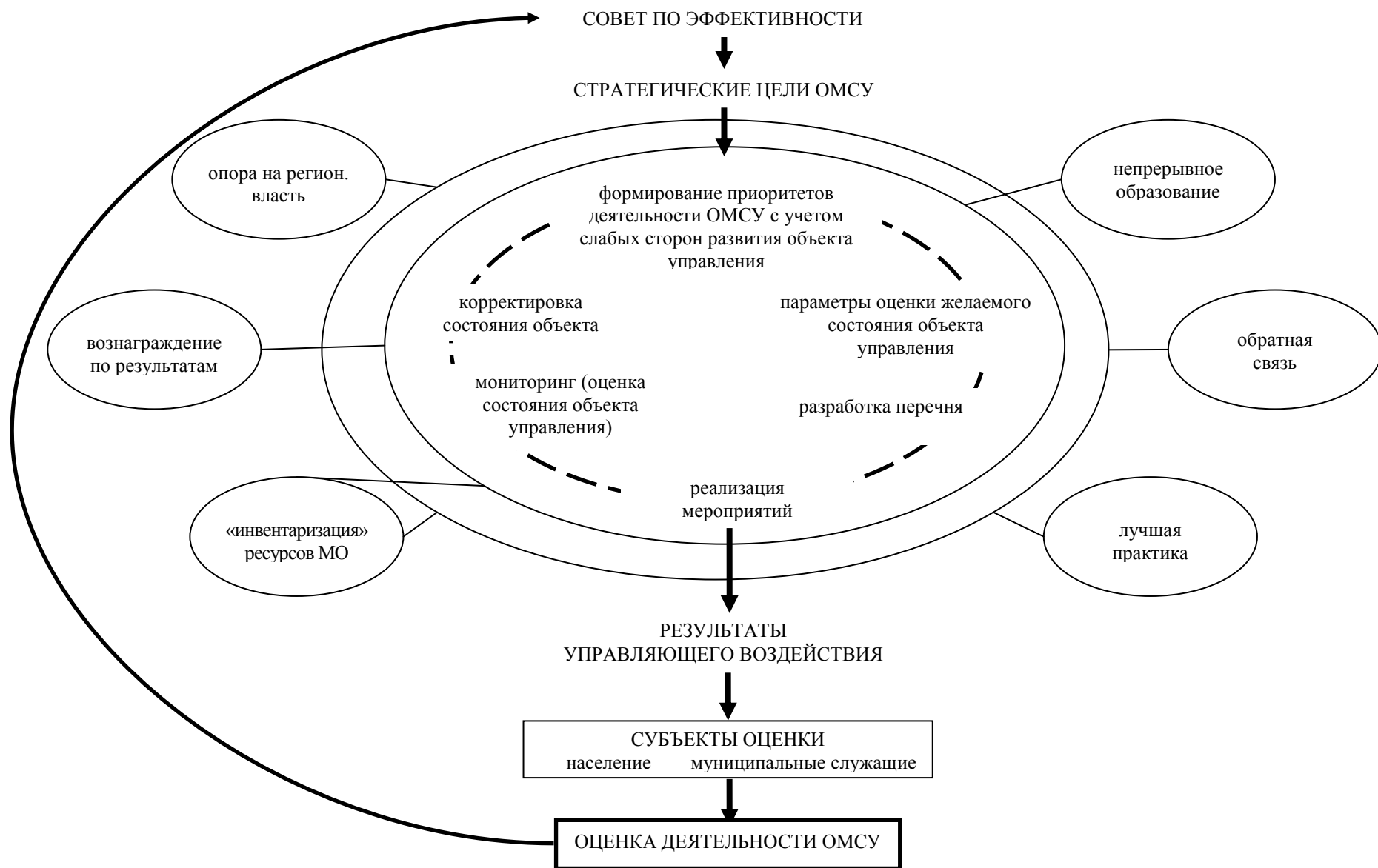


Рисунок 2 – Система управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления\*

\* Составлено автором

Важным вспомогательным процессом модели управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления, влияющим на мотивацию муниципальных служащих, является справедливо выстроенная система *вознаграждения по результатам работы* в зависимости от достигнутых показателей развития объекта управления. Система стимулирования муниципальных служащих должна быть адресной и поощрять каждого участника, задействованного в процессе управления эффективностью, по мере его вклада в общее дело. Премия муниципального служащего должна зависеть от: 1) должностного оклада; 2) вклада сотрудника в общее дело; 3) значения показателя оценки эффективности в общей системе показателей; 4) достижения запланированного значения показателя оценки эффективности.

Предлагается следующий алгоритм расчета премий по результатам управления эффективностью (таблица 6).

Таблица 6 – Алгоритм расчета премий муниципальным служащим по результатам управления эффективностью\*

Этап	Обозначение, наименование и состав показателя	Формула для расчета
Определение степени достижения цели по показателю оценки эффективности	$E_i$ – показатель достижения цели по $i$ -му показателю оценки эффективности; $n_{\phi i}$ – достигнутое (фактическое) значение $i$ -го показателя оценки эффективности; $n_{\sigma i}$ – базовое значение $i$ -го показателя оценки эффективности; $n_{цi}$ – запланированное значение $i$ -го показателя оценки эффективности.	$E_i = \frac{n_{\phi i} - n_{\sigma i}}{n_{цi} - n_{\sigma i}}$
Расчет частного результата муниципального служащего по достижению конкретного показателя эффективности	$R_{ij}$ – частный результат муниципального служащего по достижению конкретного показателя; $i$ – номер показателя оценки эффективности; $j$ – номер муниципального служащего, задействованного в процессе управления эффективностью; $E_{\max}$ – максимальное значение показателя достижения цели, используемое при расчете размера премии, равное 1,2; $m_i$ – весовой коэффициент $i$ -го показателя оценки эффективности в общей системе показателей; $k_{ij}$ – весовой коэффициент $j$ -го муниципального служащего по $i$ -му показателю оценки эффективности.	$R_{ij} = \min(E_i, E_{\max}) \times m_i \times k_{ij}$
Расчет частного результата муниципального служащего	$R_j$ – частный результат муниципального служащего по достижению показателей эффективности; $d$ – общее количество показателей оценки эффективности.	$R_j = \sum_{i=1}^d R_{ij}$
Расчет премии	$Pr_j$ – премия $j$ -го муниципального служащего; $S_j$ – должностной оклад $j$ -го муниципального служащего.	$Pr_j = S_j \times R_j$

\* Составлено автором

При расчете премии необходимо придерживаться следующих правил:

1) если  $n_{\phi i} \leq n_{\sigma i}$ , то частный результат равен нулю и дальнейшие расчеты премии не имеют смысла, так как состояние объекта управления не изменилось либо ухудшилось. В случае, если показатель имеет отрицательную связь с показателем достижения цели (обратный характер), то частный результат равен нулю при  $n_{\phi i} \geq n_{\sigma i}$ .



2) если значение показателя достижения цели ( $E_i$ ) больше 1,2, то в дальнейших расчетах значение показателя считается равным 1,2. Данное ограничение введено для того, чтобы развитие объекта управления было сбалансированным и не возникло ситуации, когда с целью получения денежного вознаграждения, значение показателей, развитие которых не требует особых сил и умений, увеличивались большими темпами.

Следует отметить, что в данном случае речь идет о расчете премии по результатам в рамках процесса управления эффективностью деятельности органа местного самоуправления и приведенный вид премии является только частью в премиальном фонде органа местного самоуправления.

Процесс управления эффективностью является циклическим, поэтому после устранения недостатков необходимо формирование новых приоритетов развития. Внедрение процесса управления эффективностью позволит органам местного самоуправления придерживаться определенного плана действий при управлении территорией. Грамотное сочетание обозначенных основных и вспомогательных процессов в рамках управления эффективностью обеспечит повышение результативности муниципальных служащих.

**4. Разработана система показателей оценки эффективности, сочетающая функциональный и целевой, а также дифференцированный и унифицированный подходы к оценке эффективности, что позволит учесть основные направления развития муниципального образования как части более общей региональной системы и особенности конкретного поселения в составе муниципального района (городского округа).**

К новшествам системы показателей оценки эффективности, предложенной автором исследования, относятся:

1) Функциональный аспект. Все показатели системы разбиты на три блока в зависимости от основных функций органов местного самоуправления: показатели оценки эффективности предоставления муниципальных услуг; показатели оценки эффективности управления муниципальным хозяйством; показатели оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

2) Введение показателей локального (поселенческого) уровня. Действующая методика оценки эффективности не предусматривает оценку деятельности такого важного института как органы местного самоуправления поселений. Разработанная методика устраняет данный пробел.

3) Наличие индивидуальных показателей (дифференцированный подход). Кроме обязательных для всех муниципальных образований региона показателей, предлагается введение перечней индивидуальных показателей, зависящих от слабых мест территории и целей комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

4) Учет полномочий и предметов ведения органов местного самоуправления.

Общая логика расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального района (городского округа) показана на рисунке 3.

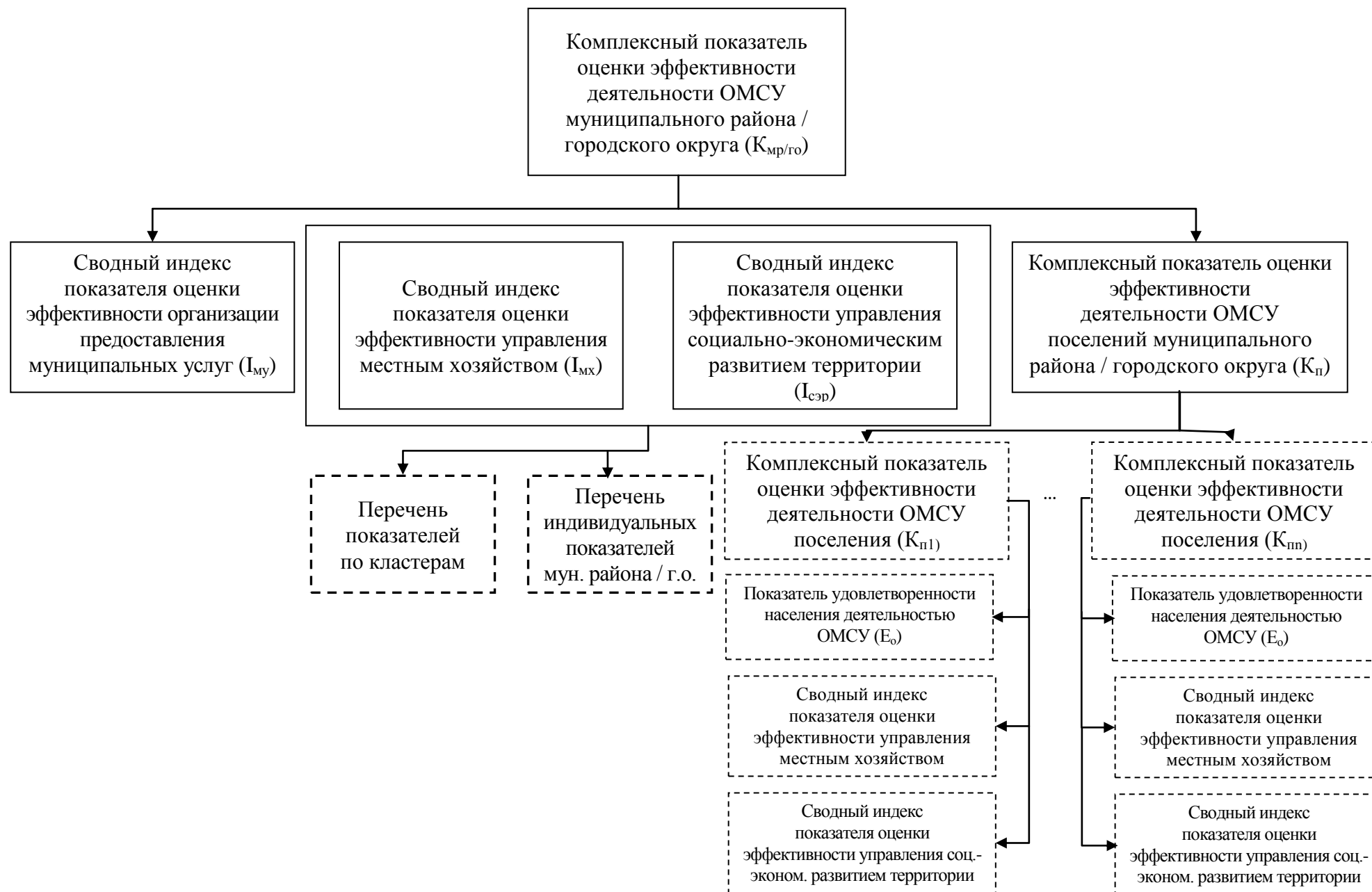


Рисунок 3 – Состав комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления\*

\* Составлено автором

Учет специфики конкретной территории при определении показателей оценки эффективности не означает, что полный перечень показателей должен формироваться на уровне муниципального района или на локальном уровне. Полностью отказаться от унифицированности невозможно, так как существует ряд блоков оценки, которые не зависят от условий развития конкретной территории. К таким блокам относятся: организация предоставления муниципальных услуг и выявление общественного мнения местного сообщества по вопросу удовлетворенности работой органов местного самоуправления. Данные показатели должны формироваться на региональном уровне. Показатели первого блока в числе прочих применяются при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов), вторые – при оценке эффективности администраций городских и сельских поселений (таблица 7).

Таблица 7 – Система показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (в области организации и предоставления муниципальных услуг и выявления общественного мнения)\*

Блок оценки	Критерий	Характеристика показателя	Единица измерения
Муниципальные услуги	Непревышение средней продолжительности времени приема одного посетителя	Число случаев превышения средней продолжительности времени приема одного посетителя (15 мин.)	ед.
	Качество обслуживания заявителей	Количество обоснованных жалоб от общего количества поступивших обращений	%
	Своевременная выдача результатов предоставления муниципальных услуг	Количество обоснованных жалоб от общего количества поступивших обращений	%
Общественное мнение	Уровень удовлетворенности населения к органам местной власти (лояльность местного сообщества)	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления	% от числа опрошенных

\* Составлено автором

Кроме перечня показателей для оценки эффективности организации предоставления муниципальных услуг населению на региональном уровне формируется перечень показателей для оценки эффективности управления местным хозяйством и эффективности управления комплексным социально-экономическим развитием территории в зависимости от принадлежности муниципального района (городского округа) к определенному кластеру (территории группируются по кластерам в зависимости от их социально-экономического развития).

В соответствии с предлагаемой методикой на уровне муниципального района (городского округа) функционирует система индивидуальных показателей, состоящая из перечней показателей оценки эффективности управления местным хозяйством и показателей оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

Первый перечень показателей формируется с учетом слабых сторон функционирования местного хозяйства при предварительном сравнительном анализе

состояния объекта оценки в муниципальном районе (городском округе) со среднереспубликанскими значениями (таблица 8).

Таблица 8 – Перечень индивидуальных показателей оценки эффективности управления местным хозяйством в муниципальном районе (городском округе)\*

Наименование показателя	Единица измерения	Вопросы местного значения
Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения	%	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (городского округа), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (городского округа), и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ
Уловлено и обезврежено загрязняющих веществ в процентах от общего количества загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	%	Организация мероприятий по охране окружающей среды
Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений	%	Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях
Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений	%	
Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры	%	Создание условий для обеспечения населения услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
Доля объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности и требующих консервации или реставрации, в общем количестве объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности	%	Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района

\* Составлено автором

Второй перечень показателей формируется с учетом разработанных в муниципальном образовании программных документов по комплексному социально-экономическому развитию территории.

Необходимо отметить, что число показателей для оценки эффективности управления местным хозяйством в муниципальном районе (городском округе) невелико, так как большая часть вопросов местного значения в данной сфере перенесена на уровень поселения. Следовательно, расширение круга показателей (с учетом вопросов местного значения городского округа) является некорректным, поскольку оценка состояния объекта должна происходить по идентичным показателям. Таким образом, оценка эффективности управления местным хозяйством включает в себя оценку мероприятий по охране окружающей среды, оценку состояния автомобильных дорог и состояния социальной инфраструктуры.

В основе разработанной методики расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления лежит совокупность дифференцированного и унифицированного подхода. Сочетание данных подходов, а также учет развития каждого поселения, входящего в состав муниципального района (городского округа), позволит оценивать деятельность органов местного самоуправления более объективно и будет способствовать устранению слабых мест территории, поскольку от этого зависит эффективность работы местной власти.

**5. Разработан алгоритм расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и входящих в его состав сводных индексов показателей оценки эффективности по блокам, соответствующим выделенным функциям органов местного самоуправления (предоставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством).**

Согласно официальной методике при расчете комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления учитывается динамика показателя за трехлетний период (в виде расчета темпа роста и объема показателей, входящих в состав комплексного показателя). Все показатели эффективности разбиты на сферы (экономическое развитие, дошкольное образование, культура и прочее), однако, такое разделение при расчете комплексного показателя не учитывается.

В основе разработанного алгоритма расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления лежат функциональный и целевой и подходы (таблица 9).

Таблица 9 – Алгоритм расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления\*

Этап	Обозначение, наименование и состав показателя	Формула для расчета
Расчет сводных индексов показателей оценки по блокам	I – сводный индекс показателей оценки эффективности по блокам (организации предоставления муниципальных услуг, управления местным хозяйством, управления социально-экономическим развитием муниципального образования); d – количество показателей в составе блока; E <sub>i</sub> – показатель достижения цели по i-му показателю.	$I = \frac{\sum_{i=1}^d E_i}{d}$

Продолжение таблицы 9

Этап	Обозначение, наименование и состав показателя	Формула для расчета
Расчет комплексного показателя оценки эффективности деятельности ОМСУ поселения	$K_{ni}$ – комплексный показатель оценки эффективности деятельности ОМСУ поселения; $E_{oi}$ – уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления поселения.	$K_{ni} = \frac{I_{mxi} + I_{cэpi} + E_{oi}}{3}$
Расчет комплексного показателя оценки эффективности деятельности ОМСУ поселений муниципального района (городского округа)	$K_n$ – комплексный показатель оценки эффективности деятельности ОМСУ поселений муниципального района (городского округа); $q$ – число поселений, входящих в состав муниципального района (городского округа).	$K_n = \frac{\sum_{i=1}^q K_{ni}}{q}$
Расчет комплексного показателя оценки эффективности деятельности ОМСУ муниципального района (городского округа)	$K_{mp/го}$ – комплексный показатель оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального района (городского округа).	$K_{mp/го} = \frac{I_{my} + I_{mx} + I_{cэp} + K_n}{4}$

\* Составлено автором

При выявлении удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления применяется существующая официальная методика (анкетирование с последующим расчетом уровня удовлетворенности в зависимости от процентного распределения ответов респондентов). Нововведением предлагаемой методики в области выявления общественного мнения является то, что если раньше мнение населения о работе местной власти учитывалось при расчете показателя оценки эффективности деятельности органов власти муниципального района (городского округа), то сейчас данный вид оценки включен в расчет показателя на уровне поселения.

В качестве контрольного показателя следует использовать показатель, характеризующий степень дифференциации муниципальных образований по уровню эффективности деятельности органов местного самоуправления, такой как «соотношение значения комплексного показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по десяти процентам муниципальных образований с наибольшим значением и десяти процентам с наименьшим значением». Данный показатель необходимо рассчитывать как внутри региона (в этом случае в расчет берется комплексный показатель оценки эффективности муниципальных районов (городских округов), так и внутри муниципального района (городского округа) – на основе комплексного показателя поселений.

Таким образом, разработанные методические подходы к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления позволят не только устранить существующие в действующей методике оценки эффективности недостатки, но и выйти данной системе на качественно новый уровень, предусматривающий внедрение процедуры управления эффективностью в процесс функционирования органов муниципальной власти.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

### ***В изданиях, определенных ВАК***

1 Преснякова, Т. С. Оценка населением деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5. – URL: <http://www.science-education.ru/119-14953>. – 0,4 печ. л.

2 Преснякова, Т. С. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 8 (часть 5). – С. 1134-1138. – 0,6 печ. л.

3 Преснякова, Т. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: российский и зарубежный опыт [Текст] / Т. С. Преснякова // Регионоведение. – 2014. – № 4. – С. 14-21. – 0,5 печ. л.

4 Преснякова, Т. С. Влияние эффективной деятельности органов местного самоуправления на развитие территории [Текст] / Т. С. Преснякова // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2014. – № 4(30). – С. 196-200. – 0,5 печ. л.

5 Преснякова, Т. С. Система премирования муниципальных служащих на основе результатов оценки эффективности [Текст] / Т. С. Преснякова // Казанская наука. – 2015. – № 4. – С. 81-83. – 0,4 печ. л.

### ***В других изданиях***

6 Преснякова, Т. С. Оценка эффективности управления г.о. Саранск [Текст] / Т. С. Преснякова // Идеи молодых – национальное достояние: (материалы VI Всерос. студенч. науч.-практич. конф.) / НОУ ВПО «Челябинский институт экономики и права им. М. В. Ладощина»; [редкол.: С. Б. Синецкий, И. И. Пиндюк, В. Р. Салыев, А. Е. Сомов]. – Челябинск: НОУ ВПО «ЧИЭП им. М. В. Ладощина», 2011. – С. 52-54. – 0,4 печ. л.

7 Преснякова, Т. С. Оценка эффективности организации муниципального управления [Текст] / Т. С. Преснякова // Проблемы и механизмы устойчивого социально-экономического развития территории: электрон. журнал. – 2012. – № 1. – URL: [probl-ust-razvit-ter.esrae.ru/1-51](http://probl-ust-razvit-ter.esrae.ru/1-51). – 0,5 печ. л.

8 Преснякова, Т. С. Проблемы методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Научная молодежь Приволжскому федеральному округу: сб. статей. – Казань: Казан. ун-т, 2012. – С. 455-456. – 0,2 печ. л.

9 Преснякова, Т. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Развитие системы государственного и муниципального управления: сб. тезисов докладов и статей региональной межвузовской интерактивной он-лайн видеоконференции 12 декабря 2012 г. – Москва, 2012. – С. 236-239. – 0,3 печ. л.

10 Преснякова, Т. С. Нововведения в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления населением: характеристика процедуры и ана-

лиз результатов / Т. С. Преснякова // Экономика и социум: электрон. журнал. – № 2 (12). – 2014. – С. 1137-1144. – 0,3 печ. л.

11 Преснякова, Т. С. Отражение инновационного развития муниципального образования в системе оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Экономика и социум: электрон. журнал. – № 3 (12). – 2014. – С. 98-102. – 0,2 печ. л.

12 Преснякова, Т. С. Основные направления совершенствования методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Т. С. Преснякова // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 9. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/09/38419>. – 0,3 печ. л.

13 Преснякова, Т. С. К вопросу функционирования эффективного муниципалитета [Текст] / Т. С. Преснякова // Международный молодежный симпозиум по менеджменту, экономике и финансам: сборник научных статей. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2014. – С. 253-255. – 0,2 печ. л.

14 Presnyakova, T.S. Identify the concept of «Effective municipality» [Text] / T. S. Presnyakova // The Way of Science. – № 10. – 2014. – Pp. 50-52. – 0,3 печ. л.