

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УСТОЙЧИВОСТИ
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ***

Предложена методика оценки эффективности органов местного самоуправления и устойчивости развития муниципального образования. Определены основные критерии расчета рейтинга развития и степени модернизации механизма местного самоуправления. Разработан математический аппарат расчета оценочных рейтингов.

Ключевые слова: методика, местное самоуправление, эффективность, рейтинг, муниципальное образование, устойчивое развитие.

A.V. Samarukha
D.I. Sachkov

**TECHNIQUE OF EVALUATING EFFICIENCY
OF LOCAL AUTHORITIES AND STABILITY
OF MUNICIPALITY DEVELOPMENT**

The article suggests a technique of evaluating local authorities efficiency and stability of municipality development. The authors determine basic criteria for calculating development rating and degree of modernization of local public management mechanisms. A mathematic tool for calculating evaluation ratings is developed.

Keywords: technique, local authorities, efficiency, rating, municipality, sustainable development.

С 1 января 2009 г. вступил в полную силу федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», по которому органы местного самоуправления (ОМСУ) обязаны исполнять все полномочия по решению вопросов местного значения, а также возложенные бюджетные и налоговые полномочия.

В Послании Федеральному Собранию 2008 г. Президент России отметил, что «вопрос повышения ответственности муниципальных

* Печатается при поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых МК-3603.2009.6 «Разработка механизма антикризисного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона».

начальников за качество и результаты их работы давно назрел», что свидетельствует об усилении актуальности процесса оценки качества работы ОМСУ исходя из их прямых полномочий и общего социально-экономического и экологического развития территории муниципального образования (МО). Оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления напрямую требует и 131-й закон.

28 апреля 2008 г. № 607 Указ Президента Российской Федерации установил систему показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления. Казалось бы, она охватывает все отрасли экономики, социальную сферу муниципальных образований: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортная инфраструктура, малый бизнес, территориальное планирование. Главное внимание уделяется параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также степень внедрения новых методов и принципов управления.

В данном перечне показателей, эффективности деятельности ОМСУ Ом из 65 основных пунктов всего 4 из них отображают показатели удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг посредством опроса, будь то коммунальное хозяйство или дошкольное и дополнительное образование детей. Что в свою очередь не дает объективной оценки динамики эффективности деятельности ОМСУ, и не отображает в полной мере степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых услуг.

На современном этапе требуется четкая научно-методическая база, с помощью которой лица, принимающие решения, имели бы возможность оценивать экономические, социальные и экологические последствия своих действий. В то же время зарубежная и отечественная практика показывает необходимость разработки таких механизмов, которые позволяли бы должностным лицам, призванным принимать управленческие решения и нести ответственность за качество их исполнения, за разработку и проведение экономической политики на местах, максимально эффективно разрешать такие противоречия [1].

На наш взгляд, необходимо на стадии реализации стратегического планирования социально-экономического развития городов и районов повысить ответственность ОМСУ за полученные результаты. В этой связи становится актуальной разработка инструментов, позволяющих оценить эффективность стратегических решений по социально-экономическому развитию территорий. А именно внедрить методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и устойчивости развития муниципального образования (табл. 1–6).

На наш взгляд, необходимо определить перечень основных показателей по развитию экономического потенциала, развитие социальной сферы и развитие экологической сферы. При этом характеризующие показатели по сферам необходимо объединять в согласованные группы и соответственно показатели развития экономического потенциала должны принимать не более 4-х баллов, социальной сферы не более 3-х баллов, экологической сферы также не более 3-х, это обусловлено десяти балльным максимумом промежуточного рейтинга МО и семи балльным максимумом промежуточного рейтинга ОМСУ данной методики. Для примера в таблицах представлены показатели, полученные на основе статистических данных г. Иркутска, Иркутского района и Ленского района Республики Саха (Якутия).

Методика определяет пограничные значения по каждому из показателей, данные значения являются наиболее амбициозными (табл. 1), и могут формироваться для каждого муниципального образования индивидуально и на определенных этапах стратегического развития должны изменять свои значения в направлении повышения «планки».

Оценка муниципальных образований по данным показателям производится посредством сравнения пограничных значений с текущими в целом по МО. Затем полученные значения в баллах суммируются в единое промежуточное значение по развитию территорий.

1. Промежуточный рейтинг

$$MO = Экон_{пром} + Соц_{пром} + Эко_{пром}, \quad (1)$$

где $Экон_{пром} = Экон_1 + Экон_2 + Экон_3 + Экон_4$

$$Экон_1 = (k/Эн_1 + Эн_2/k)/2,$$

$$Экон_2 = (Эн_3/k + Эн_4/k + Эн_5/k)/3,$$

$$Экон_3 = (Эн_6/k + Эн_7/k + Эн_8/k)/3,$$

$$Экон_4 = (Эн_9/k + Эн_{10}/k + Эн_{11}/k)/3;$$

$$Соц_{пром} = Соц_1 + Соц_2 + Соц_3$$

$$Соц_1 = (Су_1/k + k/Су_2 + k/Су_3 + Су_4/k)/4,$$

$$Соц_2 = Су_5/k,$$

$$Соц_3 = k/Су_6;$$

$$Эко_{пром} = Эко_1 + Эко_2 + Эко_3$$

$$Эко_1 = Эк_1/k,$$

$$Эко_2 = k/Эк_2,$$

$$Эко_3 = k/Эк_3;$$

k — соответствующее пограничное значение показателя (табл. 1).

Методика оценки эффективности самоуправления и устойчивости развития муниципального образования (МО)

Обозначение	Показатель	Пограничные значения (к)	Обозначение	МО 2009 г.			Оценка МО			Суммарные значения		
				1	2	3	1	2	3	1	2	3
	Численность населения, тыс. чел.	–	–	580,8	68,6	38,8						
	Площадь, тыс. км ²	–	–	0,3	9,2	33,3	1	2	3	1	2	3
<i>Развитие экономического потенциала (max 4 балла)</i>												
Экон ₁	Безработица, % *	0,3	Эн ₁	1,22	1,0	1,0	0,246	0,300	0,300	0,580	0,386	0,443
	Доля трудового населения, %	70	Эн ₂	64	33	41	0,914	0,471	0,586			
Экон ₂	Зарплата врачей, тыс. р.	30	Эн ₃	14	12	16	0,467	0,400	0,533	0,476	0,402	0,550
	Зарплата учителей, тыс. р.	25	Эн ₄	12	10	14	0,480	0,400	0,560			
	Зарплата милиционеров, тыс. р.	27	Эн ₅	13	11	15	0,481	0,407	0,556			
Экон ₃	Бюджетообеспеченность, тыс. р.	30	Эн ₆	20,9	9,8	29,3	0,697	0,327	0,977	0,499	0,268	0,386
	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. р.	200	Эн ₇	29,8	3,7	6,1	0,149	0,019	0,031			
	Ввод жилья, м ² /на душу населения	1	Эн ₈	0,65	0,46	0,15	0,650	0,460	0,150			
Экон ₄	Оборот розничной торговли на душу населения, тыс. р.	150	Эн ₉	111,75	43,95	75,58	0,745	0,293	0,504	0,263	0,217	0,332
	Производительность сельскохозяйственной продукции на душу населения, т	3	Эн ₁₀	0	1,04	1,37	0,000	0,347	0,457			
	Обрабатывающие производства на душу населения, тыс. р.	2000	Эн ₁₁	87,88	21,18	70,2	0,044	0,011	0,035			
<i>Развитие социальной сферы (max 3 балла)</i>												
Соц ₁	Рождаемость, новорожденных на 1000 чел.	30	Сц ₁	14,9	15,0	15,4	0,497	0,500	0,513	0,440	1,128	0,473
	Смертность, умерших на 1000 чел.*	7	Сц ₂	12,9	14,0	12,4	0,543	0,500	0,565			
	Заболееваемость, заболевших на 1000 чел.*	95	Сц ₃	159	97	116	0,597	0,979	0,819			
	Миграция (+/-), прибывших на 1000 чел.	15	Сц ₄	1,86	38	-0,07	0,124	2,533	-0,005			
Соц ₂	Среднедушевой доход, рублей	20 000	Сц ₅	15 480	3 700	17 200	0,774	0,185	0,860	0,774	0,774	0,774
Соц ₃	Преступность, случаев на 1000 чел.*	20	Сц ₆	37,4	25,1	22,6	0,535	0,797	0,885	0,535	0,535	0,535
Итого Соц _{пром.} :										1,749	2,110	2,218
<i>Развитие экологической сферы (max 3 балла)</i>												
Эко ₁	Доля переработки ТБО, %	10...80	Эк ₁	1	0	0	0,100	0,000	0,000	0,100	0,000	0,000
Эко ₂	Выбросы вредных веществ в атмосферу, кг/м ² *	0,01...0,001	Эк ₂	2,9	0,08	0,01	0,003	0,125	1,000	0,003	0,125	1,000
Эко ₃	Сбросы загрязненных сточных вод в водоемы (м ³ на человека)*	10...8	Эк ₃	9,46	9,97	140,72	1,057	1,003	0,071	1,057	1,003	0,071
Итого Эко _{пром.} :										1,161	1,128	1,071
<i>Промежуточный рейтинг МО (max 10 баллов)</i>										5,819	4,511	4,999
<i>Промежуточный рейтинг эффективности ОМСУ (max 7 баллов)</i>										3,687	3,985	2,607

1 — г. Иркутск.

2 — Иркутский район.

3 — Ленский район Республики Саха (Якутия).

* Обратная зависимость — к/Эн₁, и также с Сц_{2, 3, 6} и Эк_{2, 3}.

Дальнейшим расчетом идет экспертное формирование позитивных ($ЭкспП_i$) и негативных ($ЭкспН_i$) корректирующих баллов МО.

На наш взгляд, целесообразно выделить основные ($ЭкспП_i$; наличие местного телерадиовещания (открытый общественный контроль); активная разработка и внедрение инновационных технологий в управление и социально-экономическую и экологическую сферы МО, наличие высокого научного потенциала; сертификация по СМК; наличие социальных точек доступа в Интернет и местного интерактивного сайта с функцией общественного контроля; наличие стратегического программного документа или раздела в местной ПСЭР по предупреждению и противодействию муниципальным рискам и кризисным проявлениям.

2. *Скорректированные баллы* итогового рейтинга МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе (табл. 2, 3):

$$\begin{aligned} Экон_{кор} &= Экон_{пром} + \sum_{i=1}^5 Экон_{n(i)} \cdot ЭкспП_i - \sum_{i=1}^5 Экон_{n(i)} \cdot ЭкспН_i; \\ Соц_{кор} &= Соц_{пром} + \sum_{i=1}^5 Соц_{n(i)} \cdot ЭкспП_i - \sum_{i=1}^5 Соц_{n(i)} \cdot ЭкспН_i; \quad (2) \\ Эко_{кор} &= Эко_{пром} + \sum_{i=1}^5 Эко_{n(i)} \cdot ЭкспП_i - \sum_{i=1}^5 Эко_{n(i)} \cdot ЭкспН_i, \end{aligned}$$

где $ЭкспП_i$ — позитивный корректирующий балл в экономическом, социальном и экологическом разрезе ($ЭкспП_i(экон) + ЭкспП_i(соц) + ЭкспП_i(эко) = 1$, табл. 2); $ЭкспН_i$ — негативный корректирующий балл в экономическом, социальном и экологическом разрезе ($ЭкспН_i(экон) + ЭкспН_i(соц) + ЭкспН_i(эко) = 1$, табл. 3).

Данные характеристики необходимо оценивать по трем направлениям, экономика, социальная сфера и экология, поправочные коэффициенты по трем сферам представлены в табл. 2, и достигают максимального корректирующего балла «+5». По данным МО мы получили корректирующие баллы: г. Иркутск 4 балла, Иркутский район 1 балл, Ленский район 0,7 балла.

Также необходимо выделить пять негативных характеристик территории: повышенные националистические и конфессиональные риски; высокий уровень коррупции; повышенный фон инфекционных и венерических заболеваний (туберкулез, СПИД и другие особо опасные заболевания); значительная наркотизация молодежи; значительная алкоголизация населения. Данные характеристики также необходимо оценивать по трем направлениям, экономика, социальная сфера и экология, поправочные коэффициенты по трем сферам представлены в табл. 3, и достигают максимального

корректирующего балла «– 5». По статистическим данным территорий МО выявлены следующие негативные корректирующие баллы: г. Иркутск — 2,3 балла; Иркутский район — 1,8 балла; Ленский район — 0,9 балла.

3. Итоговый рейтинг

$$MO = Экон_{кор} + Соц_{кор} + Эко_{кор}. \quad (3)$$

В табл. 4 представлен итоговый рейтинг МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе: г. Иркутск 7,52 балла; Иркутский район 3,71 балла; Ленский район 4,80 балла.

На наш взгляд, необходимо внести особое соотношение экономического, социального и экологического рейтинга: золотое правило устойчивого развития, которое аккумулирует результаты развития исследуемой территорий и позволяет сделать вывод об устойчивости развития. При соответствии характеристик территории данному соотношению (формула (4)), по нашему мнению, территорию возможно условно считать устойчиво развивающейся, при условии роста показателя постоянного населения не менее 2% в год (при динамическом использовании методики) (табл. 5):

$$Экон > Соц > Эко > 2. \quad (4)$$

Таблица 2

Позитивные корректирующие баллы МО

ЭкспП _i	Экспертная оценка позитивной характеристики МО	Эко _n	Соц _n	Экон _n	Ито-го	1	2	3	
ЭкспП ₅	Наличие местного теле-радио вещания (открытый общественный контроль)	0,3	0,3	0,4	1	1	0	0	
ЭкспП ₄	Активная разработка и внедрение инновационных технологий в управление и социально-экономическую и экологическую сферы МО, наличие высокого научного потенциала	0,3	0,2	0,5	1	1	0	0	
ЭкспП ₃	Сертификация по СМК	0,1	0,2	0,7	1	0	0	0	
ЭкспП ₂	Наличие социальных точек доступа в Интернет и местного интерактивного сайта с функцией общественного контроля	0,3	0,5	0,2	1	1	0,5	0,4	
ЭкспП ₁	Наличие программного документа или раздела в местной ПСЭР по предупреждению и противодействию муниципальным рискам и кризисным проявлениям	0,3	0,3	0,4	1	1	0,5	0,3	
Максимальный корректирующий балл:						5	4	1	0,7

Представленное соотношение, на наш взгляд, на данном этапе социально-экономического развития страны должно иметь такой вид, так как базой устойчивого развития в настоящее время является экономическое развитие, экологическая сфера напрямую в своем развитии основывается на развитии экономики и социальной сферы. Также в данном соотношении нами предложено определяющее значение в 2 балла, которое должны превышать каждый показатель по трем сферам, что определяется высокой задачей, прежде всего, для экологической сферы при максимальном промежуточном значении в 3 балла (максимальное из МО фактическое промежуточное 1,161 — табл. 1) и максимальном корректирующем балле (при нулевом значении негативного корректирующего балла) в размере 1,3 балла (табл. 2, 3).

Таблица 3

Негативные корректирующие баллы МО

$ЭкспH_i$	Экспертная оценка негативной характеристики МО	$Эко_n$	$Соц_n$	$Экон_n$	Итого	1	2	3
$ЭкспH_5$	Повышенные националистические и конфессиональные риски	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	0	0
$ЭкспH_4$	Высокий уровень коррупции	-0,2	-0,2	-0,6	-1	-0,7	-0,5	-0,6
$ЭкспH_3$	Повышенный фон инфекционных и венерических заболеваний (туберкулез, СПИД и другие особо опасные заболевания)	-0,2	-0,6	-0,2	-1	-0,8	-0,3	-0,1
$ЭкспH_2$	Значительная наркотизация молодежи	-0,1	-0,7	-0,2	-1	-0,8	-0,5	0
$ЭкспH_1$	Значительная алкоголизация населения	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	-0,5	-0,2
<i>Максимальный корректирующий балл:</i>					-5	-2,3	-1,8	-0,9

Таблица 4

Итоговый рейтинг МО в экономическом, социальном и экологическом разрезе

Итоговое значение показателя	1	2	3
Развитие экономического потенциала ($Экон_{кор}$)	3,66	0,96	1,47
Развитие социальной сферы ($Соц_{кор}$)	1,86	1,58	2,20
Развитие экологической сферы ($Эко_{кор}$)	1,98	1,16	1,12
<i>Итоговый рейтинг МО (тах 15 баллов)</i>	7,52	3,71	4,80

Также если сумма позитивных корректирующих баллов экономического, социального и экологического потенциалов МО больше или равна 4 (имеются позитивные характеристики МО от $ЭкспП_1$ до $ЭкспП_4$, в полном объеме), то такое социально-экономическое

развитие (и соответственно механизм местного самоуправления МО) возможно считать инновационным, а в случае 5 баллов, общество МО — информационным (табл. 5).

Таблица 5

Золотое правило устойчивого развития

МО	Рейтинг	ПКБ ≥ 4	Экон _{кор}	>	Соц _{кор}	>	Эко _{кор}	>	2	Инновационное устойчивое развитие
1	7,52	4	3,66	>	1,86	<	1,98	<	2	Не устойчивое развитие (близкие значения)
1*	8,52	5	4,26	>	2,16	>	2,08	>	2	Инновационное устойчивое развитие
2	3,71	1	0,96	<	1,58	>	1,16	<	2	Не устойчивое развитие
3	4,80	0,7	1,47	<	2,20	>	1,12	<	2	Не устойчивое развитие

* В случае сертификации г. Иркутска по СМК.

Рейтинг эффективности ОМСУ МО складывается из суммы промежуточного значения рейтинга эффективности ОМСУ и позитивных и негативных корректирующих баллов. При этом, промежуточный рейтинг эффективности ОМСУ учитывает лишь те направления деятельности МО, в развитии которых ОМСУ имеют участие.

4. Рейтинг эффективности ОМСУ:

$$\text{Промежуточный РЭ ОМСУ} = \text{Экон}_{\text{пром ОМСУ}} + \text{Соц}_{\text{пром ОМСУ}} + \text{Эко}_{\text{пром ОМСУ}}, \quad (5)$$

где $\text{Экон}_{\text{пром ОМСУ}} = \text{Экон}_1 + \text{Экон}_2 + \text{Экон}_3$;

$$\text{Соц}_{\text{пром ОМСУ}} = \text{Соц}_1 + \text{Соц}_3;$$

$$\text{Эко}_{\text{пром ОМСУ}} = \text{Эко}_1 + \text{Эко}_3.$$

$$\text{Итоговый РЭ ОМСУ} = \text{Экон}_{\text{ОМСУ}} + \text{Соц}_{\text{ОМСУ}} + \text{Эко}_{\text{ОМСУ}}, \quad (6)$$

где $\text{Экон}_{\text{ОМСУ}} = \text{Экон}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} \Pi_i - \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} H_i$,

$$\text{Соц}_{\text{ОМСУ}} = \text{Соц}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} \Pi_i - \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} H_i, \quad (7)$$

$$\text{Эко}_{\text{ОМСУ}} = \text{Эко}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} \Pi_i - \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{n(i)} \cdot \text{Эксп} H_i.$$

Рейтинг эффективности ОМСУ (РЭ ОМСУ) оценивается: как низкий, если он меньше или равен 5 баллам, как средний, если он больше 5 баллов и меньше или равен 7 баллам, как высокий, если он больше 7 баллов, при максимальном значении 12 баллов (при нулевом значении негативного корректирующего балла).

Оценка эффективности ОМСУ МО

МО	Промежуточный РЭ ОМСУ	Итоговый РЭ ОМСУ	Оценка эффективности ОМСУ
1	3,687	5,387	Средняя эффективность ОМСУ
2	3,985	3,185	Низкая эффективность ОМСУ
3	2,807	2,607	Низкая эффективность ОМСУ

На примере исследуемых муниципальных образований можно сделать вывод, что наиболее приближенным к устойчивому развитию является г. Иркутск с рейтингом средней эффективности деятельности ОМСУ (табл. 6), а если провести сертификацию по системе менеджмента качества данное МО можно будет условно отнести к территории с инновационным устойчивым развитием.

Список использованной литературы

1. Самаруха В.И. Выработка управленческих решений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Байкальского региона / В.И. Самаруха, Н.М. Шодорова. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002. — 171 с.

Bibliography (transliterated)

1. Samarukha V.I. Vyrabotka upravlencheskikh reshenii v tselyakh obespecheniya ustoichivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy Baikal'skogo regiona / V.I. Samarukha, N.M. Shodorova. — Irkutsk: Izd-vo BGUEP, 2002. — 171 s.

Информация об авторах

Самаруха Алексей Викторович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятия и предпринимательской деятельности Байкальского государственного университета экономики и права, зам. директора НИИ саморегулирования и развития предпринимательства, г. Иркутск, e-mail: samarukha_alex@mail.ru.

Сачков Дмитрий Иванович — аспирант кафедры экономики предприятия и предпринимательской деятельности Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск, e-mail: leninb@yandex.ru.

Authors

Samarukha Aleksey Victorovich — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal National University of Economics and Law, Deputy Director, Research Institute of Self-Regulation and Business Development, Irkutsk, e-mail: samarukha_alex@mail.ru.

Sachkov Dmitriy Ivanovich — post-graduate student, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: leninb@yandex.ru.