

УДК 352.071
ББК 66.3,124

Самаруха А.В., канд. экон. наук, доцент.
samarukha_alex@mail.ru
Сачков Д.И., Аспирант Кафедры
«Экономика предприятия и предпринимательской деятельности»
г. Иркутск, БГУЭП
leninb@yandex.ru

Методика оценки эффективности органов местного самоуправления и устойчивости развития муниципального образования¹

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 an estimation of efficiency of local governments and stability of development of municipal union

The technique of an estimation of efficiency of local governments and stability of development of municipal union is offered. The basic criteria of calculation of a rating of development and degree of modernisation of the mechanism of local government are defined. The mathematical apparatus of calculation of estimated ratings is developed.

Keywords: technique, local government, efficiency, rating, municipal union, sustainable development

С 1 января 2009 года 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 года Президент России отметил, что «вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел», что свидетельствует об усилении

¹ 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».

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-ый 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.²

² Самаруха В.И., Шодорова Н.М. Выработка управленческих решений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Байкальского региона.–Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002.–171 с.

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 бальным максимумом промежуточного рейтинга МО и семи бальным 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.

$$1) \text{ Промежуточный рейтинг МО} = \text{Экон}_{\text{пром}} + \text{Соц}_{\text{пром}} + \text{Эко}_{\text{пром}} \quad (1)$$

$$\text{Экон}_{\text{пром}} = \text{Экон}_1 + \text{Экон}_2 + \text{Экон}_3 + \text{Экон}_4 \quad \text{Экон}_3 = (\text{Эн}_6/k + \text{Эн}_7/k + \text{Эн}_8/k) / 3$$

$$\text{Экон}_1 = (k / \text{Эн}_1 + \text{Эн}_2/k) / 2$$

$$\text{Экон}_4 = (\text{Эн}_9/k + \text{Эн}_{10}/k + \text{Эн}_{11}/k) / 3$$

$$\text{Соц}_{\text{пром}} = \text{Соц}_1 + \text{Соц}_2 + \text{Соц}_3$$

$$\text{Экон}_2 = (\text{Эн}_3/k + \text{Эн}_4/k + \text{Эн}_5/k) / 3$$

$$\text{Соц}_1 = (\text{Сц}_1 / k + k / \text{Сц}_2 + k / \text{Сц}_3 + \text{Сц}_4 / k) / 4$$

$$\text{Эко}_2 = k / \text{Эк}_2$$

$$\text{Эко}_3 = k / \text{Эк}_3$$

$$\text{Соц}_2 = \text{Сц}_5 / k$$

$$\text{Эко}_{\text{пром}} = \text{Эко}_1 + \text{Эко}_2 + \text{Эко}_3$$

$$\text{Соц}_3 = k / \text{Сц}_6$$

$$\text{Эко}_1 = \text{Эк}_1 / k$$

где, k – соответствующее пограничное значение показателя (табл. 1);

Таблица 1

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

Обозначение	Показатель	Пограничные значения (к)	Обозначение	МО 2009 год			Оценка МО			Суммарные значения		
				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
Развитие экономического потенциала (максимум 4 балла)												
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. рублей	30	Эн 3	14	12	16	0,467	0,400	0,533	0,476	0,402	0,550
	Зарплата учителей, тыс. рублей	25	Эн 4	12	10	14	0,480	0,400	0,560			
	Зарплата милиционеров, тыс. рублей	27	Эн 5	13	11	15	0,481	0,407	0,556			
Экон 3	Бюджетообеспеченность, тыс. рублей	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. рублей	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. рублей	150	Эн 9	111,75	43,95	75,58	0,745	0,293	0,504	0,263	0,217	0,332
	Производительность с/х продукции на душу населения, тонн	3	Эн 10	0	1,04	1,37	0,000	0,347	0,457			
	Обрабатывающие производства на душу населения, тыс. рублей	2000	Эн 11	87,88	21,18	70,2	0,044	0,011	0,035			
Итого Экон пром:										2,909	1,273	1,710
Развитие социальной сферы (максимум 3 балла)												
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			
	Заболеваемость, 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	20000	Сц 5	15480	3700	17200	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
Развитие экологической сферы (максимум 3 балла)												
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
Промежуточный рейтинг МО (максимум 10 баллов)										5,819	4,511	4,999
Промежуточный рейтинг эффективности ОМСУ (максимум 7 баллов)										3,687	3,985	2,607

1 – г. Иркутск

2 – Иркутский район

3 – Ленский район Республики Саха (Якутия)

* - обратная зависимость - к / Эн 1, 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 теле-радио вещания (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):

$$\begin{aligned} \text{Экон}_{\text{кор}} &= \text{Экон}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i \\ \text{Соц}_{\text{кор}} &= \text{Соц}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i \\ \text{Эко}_{\text{кор}} &= \text{Эко}_{\text{пром}} + \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i \end{aligned} \quad (2)$$

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 МО = Экон_{кор} + Соц_{кор} + Эко_{кор} (табл. 4) (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 территории 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):

$$\text{Экон} > \text{Соц} > \text{Эко} > 2 \quad (\text{табл.5}) \quad (4)$$

Представленное соотношение, на наш взгляд, на данном этапе социально-экономического развития страны должно иметь такой вид, т.к. 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 2

Позитивные корректирующие баллы МО

ЭкспП _i	Экспертная оценка позитивной характеристики МО	Эко _п	Соц _п	Экон _п	Итого	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

Таблица 3

Негативные корректирующие баллы МО

ЭкспН _i	Экспертная оценка негативной характеристики МО	Эко _п	Соц _п	Экон _п	Итого	1	2	3
ЭкспН ₅	Повышенные националистические и конфессиональные риски	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	0	0
ЭкспН ₄	Высокий уровень коррупции	-0,2	-0,2	-0,6	-1	-0,7	-0,5	-0,6
ЭкспН 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
ЭкспН ₂	Значительная наркотизация молодежи	-0,1	-0,7	-0,2	-1	-0,8	-0,5	0
ЭкспН ₁	Значительная алкоголизация населения	-0,1	-0,6	-0,3	-1	0	-0,5	-0,2
Максимальный корректирующий балл:					-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
Итоговый рейтинг МО (max 15 баллов)					7,52	3,71	4,80

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.

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).

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 прямое участие.

4) Рейтинг эффективности ОМСУ

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

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

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

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

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

$$\text{Экон}_{\text{ОМСУ}} = \text{Экон}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Экон}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i$$

$$\text{Соц}_{\text{ОМСУ}} = \text{Соц}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Соц}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i \quad (7)$$

$$\text{Эко}_{\text{ОМСУ}} = \text{Эко}_{\text{пром ОМСУ}} + \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспП}_i - \sum_{i=1}^5 \text{Эко}_{\text{п}(i)} \times \text{ЭкспН}_i$$

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.