

DOI: 10.12731/2070-7568-2016-6-178-189

УДК 330.35

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Шотт Р.В., Никоноров В.М.

Тема исследования – эффективность деятельности муниципально-го образования. Рост значения местного самоуправления в Российской Федерации делает актуальными вопросы исследования экономической эффективности деятельности муниципального образования. Научный подход к определению эффективности деятельности МО обеспечит повышение эффективности экономической, социальной и управленческой деятельности МО.

Объект исследования – муниципальное образование.

Предмет исследования – эффективность деятельности МО.

Цель исследования – рассмотреть виды эффективности деятельности МО, соответствующие им показатели и факторы. Предложить набор показателей эффективности деятельности МО для экспресс-анализа.

Ключевые слова: *эффективность; муниципальное образование; результат; затраты; экспресс-оценка.*

EFFICIENCY OF ACTIVITY OF THE MUNICIPALITY

Schott R.V., Nikonorov V.M.

The topic of the research is the effectiveness of a municipal entity. The increase of the importance of self-administration in Russian Federation leads to the necessity of the research of economic effectiveness of municipal entities. Scientific approach towards calculation of economic effectiveness of municipi-

pal entities will help to increase the efficiency of economic, social and managerial activity of municipal entities.

The topic of the research – municipal entities.

Object of the research – effectiveness of the activity of municipal entities.

The goal of the research is to analyze different types of effectiveness of municipal entities, corresponding indexes and factors and to propose indexes of effectiveness of municipal entities for express analysis.

Keywords: *efficiency; municipality; result; costs; express assessment.*

Рост значения местного самоуправления в Российской Федерации делает актуальными вопросы исследования экономической эффективности деятельности муниципального образования (далее МО). Научный подход к определению эффективности деятельности МО обеспечит повышение эффективности экономической, социальной и управленческой деятельности МО. Вопросы эффективности исследовали многие ученые – М. Вебер, Т. Питерс, Д. Синк и ряд других авторов [1, 2, 13, 15].

МО является системой. У этой системы есть структура, поведение, развитие, цели, обратная связь. Все части структуры ведут себя как единое целое. Есть положительная обратная связь. Можно, соответственно, применить системный подход к оценке эффективности деятельности МО.

Эффективность системы – отношение фактических значений выходных сигналов системы к заданным значениям выходных сигналов. Если это отношение равно нулю, то система (МО) неэффективна.

Есть эффективность по Парето – в обществе так распределены экономические ресурсы, что невозможно повысить благосостояние отдельного члена общества без ущерба для благосостояния какого либо иного участника общества.

Предложим, по нашему мнению, основные виды эффективности МО – экономическая, социальная, управленческая.

Экономическую эффективность можно рассматривать как отношение результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение [8].

Таким образом, экономическую эффективность можно оценить количественно – отношение эффекта к затратам в конкретных условиях.

В РФ методика оценки эффективности деятельности МО разрабатывается на всех уровнях управления с 2008 г. [9, 10, 11, 12].

Обратимся к последнему из этих документов. В Указе Президента РФ №1384 от 17.10.2012 г. приведен перечень показателей эффективности МО – основных (13), дополнительных (27) и рекомендуемых для определения размера гранта (11). Итого общее число показателей достаточно велико – 51. Соответственно, можно предложить компактный набор показателей эффективности деятельности МО для экспресс-оценки. Так, по нашему мнению, из предложенных 51 показателей можно выделить для экспресс-оценки следующие показатели экономической эффективности:

- 1) число субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 2) доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;
- 3) объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя;
- 4) доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе (для муниципальных районов);
- 5) среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников;
- 6) доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций).

Поскольку речь идет об экономической эффективности, то основными факторами будут ресурсы:

- 1) основные фонды организаций муниципальной формы собственности;

- 2) оборотные средства организаций муниципальной формы собственности;
- 3) трудовые ресурсы организаций муниципальной формы собственности;
- 4) площадь земельных участков, являющихся объектом налогообложения земельным налогом;
- 5) доходы бюджета;
- 6) расходы бюджета.

Наряду с экономической эффективностью для МО характерны:

- 1) эффективность управления;
- 2) социальная эффективность;

Рассмотрим эти виды эффективности.

Эффективность управления рассматривали П. Друкер, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Саймон, Г. Эмерсон, А. Маслоу и др.

Г. Саймон оценивал эффективность управления как отношение: «эффективность управленческого решения можно определить как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат» [14].

П. Друкер считал, что главная цель управления «...сделать максимально производительными специфические навыки и знания каждого отдельного работника» [5].

В соответствии с определением Друкера можно указать основные факторы управленческой эффективности:

- 1) кадровое обеспечение МО;
- 2) качественный состав МО (наличие профильного образования, стаж работы в МО);
- 3) положительная обратная связь между жителями МО и депутатами.

Показатели управленческой эффективности МО, следуя определению Друкера:

- 1) производительность труда работников МО;
- 2) коэффициенты использования фонда времени.

Социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения [7].

Соответственно, социальную эффективность можно описать качественными показателями, но не всегда – количественными.

Органы местного самоуправления не относятся к органам государственной власти, но являются промежуточным звеном между населением и органами госвласти: население → органы МСУ → органы госвласти. Для оценки социальной эффективности органов МСУ можем спроецировать на органы МСУ методику оценки качества государственного управления (GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot). Подобная проекция скорее редукция, но каждая система включает в себя подсистему более низкого уровня. Показатели социальной эффективности деятельности органов МСУ по этой методике будут:

- 1) учет мнения населения и подотчетность органов МСУ – voice and countability;
- 2) политическая стабильность и отсутствие насилия на территории МО – political stability and absence of violence;
- 3) эффективность работы МО – municipality effectiveness;
- 4) качество законодательства – regulatory quality;
- 5) главенство закона – rule of law;
- 6) борьба с коррупцией – control of corruption.

Эти показатели достаточно обобщенные, так как происходят из анализа деятельности страны. Детализация приводит нас к исследованиям ИСЭРТ РАН в части комплексной оценки социально-экономического развития МО [3]. В методике ИСЭРТ РАН применяются четыре блока показателей:

- 7) демографические показатели;
- 8) показатели благоустройства МО;
- 9) показатели уровня жизни населения;
- 10) показатели уровня развития экономики МО.

Соответственно, из блоков 2 и 3 методике ИСЭРТ РАН можно взять на вооружение следующие показатели социальной эффективности деятельности МО:

- 1) жилая площадь на 1 человека, м²;
- 2) розничный товарооборот на 1 человека (в разбивке по продовольственным и непродовольственным товарам), руб./год;
- 3) уровень безработицы, %;
- 4) соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума, %;
- 5) обеспеченность населения врачами на 1000 жителей, чел.

Факторы социальной эффективности МО (с учетом методики GRICS и методики ИСЭРТ РАН) можно предложить следующие:

- 1) структурированная, прозрачная отчетность МО;
- 2) статистика правонарушений на территории МО;
- 3) качество законотворчества МО;
- 4) количество судебных тяжб между населением и органом МСУ;
- 5) нецелевое использование денежных средств (доля этих нецелевых денег в общем объеме денежных средств);
- 6) число медицинских учреждений в МО;
- 7) ввод в строй нового жилья на территории МО;
- 8) динамика торговли в МО.

Составлена система показателей для экспресс-оценки эффективности деятельности МО (табл. 1) и система соответствующих факторов (табл. 2).

Таблица 1.

Система показателей для экспресс-оценки эффективности деятельности МО*

№	Показатели эффективности деятельности МО		
	Экономическая	Управленческая	Социальная
1	число субъектов малого и среднего предпринимательства	производительность труда работников МО	жилая площадь на 1 человека
2	доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций	коэффициенты использования фонда времени	розничный товарооборот на 1 человека

Окончание табл. 1.

3	объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя		уровень безработицы
4	доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе (для муниципальных районов)		соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума
5	среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников		обеспеченность населения врачами на 1000 жителей
6	доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций)		

* – таблица составлена автором

Все показатели можно рассчитать, общее число показателей – 13, что в 4 раза меньше числа показателей по методике правительства.

Таблица 2.

Факторы эффективности деятельности МО*

№	Факторы эффективности деятельности МО		
	Экономическая	Управленческая	Социальная
1	основные фонды организаций муниципальной формы собственности	кадровое обеспечение МО	структурированная, прозрачная отчетность МО
2	оборотные средства организаций муниципальной формы собственности	качественный состав МО	статистика правонарушений на территории МО
3	трудовые ресурсы организаций муниципальной формы собственности	положительная обратная связь между жителями МО и депутатами	качество законотворчества МО

Окончание табл. 2.

4	площадь земельных участков, являющихся объектом налогообложения земельным налогом		количество судебных тяжб между населением и органом МСУ
5	доходы бюджета		нецелевое использование денежных средств (доля этих нецелевых денег в общем объеме денежных средств)
6	расходы бюджета		число медицинских учреждений в МО
7			ввод в строй нового жилья на территории МО
8			динамика торговли в МО

* – таблица составлена автором

В основе системы экспресс-оценки эффективности деятельности МО лежат разработки правительства РФ и ИСЭРТ РАН. Дальнейшее направление исследования может быть связано со сбалансированной системой показателей (BSC) [6]. В основе системы 6 критериев:

- 1) финансовый критерий;
- 2) взаимоотношения с клиентами
- 3) внутренние бизнес-процессы;
- 4) обучение и развитие персонала;
- 5) удовлетворенность сотрудников;
- 6) окружающая среда (общество).

Здесь финансовый критерий будет работать как ограничение.

Соответственно, можно выделить показатели эффективности деятельности МО по 6 критериям BSC, но это тема отдельного исследования.

Результат настоящего исследования – предложена система показателей для экспресс-оценки эффективности деятельности МО. По мнению авторов, система показателей для оценки эффективности деятельности МО позволит повысить эффективность экономической, социальной и управленческой деятельности МО. Указано дальнейшее направление исследования – создание системы оценки эффективности деятельности МО на основе BSC.

Список литературы

1. Богатырева С.В., Титов А.Б., Куприянова М.Ю. Экономическая эффективность как основа формирования управленческих решений // Экономика и менеджмент систем управления. 2016. Т. 20. № 2.1. С. 116–122.
2. Вебер М. Избранные произведения. Политика как призвание и профессия. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
3. Вопросы территориального развития. URL: <http://www.vtr.vsecc.ac.ru> (дата обращения 27.07.2016).
4. Друкер П.Ф. Эффективный руководитель. М.: Манн, Иванов и Фарбер, 2015. 240 с.
5. Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: Вильямс, 2007. 286 с.
6. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. М.: Олимп-бизнес, 2006. 304 с.
7. Нагимова А.Д. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Изд-во КГУ, 2009. 188 с.
8. Новожилов В.В. У истоков подлинной экономической науки. М.: Наука, 1995. 234 с.
9. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. №607 [Электр. ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 14.07.2016).
10. О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Распор. Правительства РФ от 11.09.2008 №1313-р [Электр. ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обр. 14.07.2016).
11. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности». Указ Президента РФ от 13.05.2010 г. №579 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 14.07.2016).

12. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 28.04.2008г. №607. Указ Президента РФ от 14.10.2012 г. №1384. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 14.07.2016).
13. Т. Питерс, Роберт Уотерман Мл. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний. М.: «Альпина Паблишер», 2014. 524 с.
14. Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М., 1995. 253 с.
15. Синк Д.С. Управление производительностью: Планирование, измерение и оценка, контроль и повышение. М.: Прогресс, 1989. 522 с.

References

1. Bogatyreva S.V., Titov A.B., Kupriyanova M.Yu. Ekonomicheskaya effektivnost' kak osnova formirovaniya upravlencheskikh resheniy [Economic effectiveness as a basis for management decisions]. *Ekonomika i menedzhment system upravleniya*, 2016, V. 20, no 2.1, pp. 116–122.
2. Weber M. *Izbrannye proizvedeniya. Politika ka prizvanie i professiya* [Selected works. Politics as vocation and profession]. Moscow: Progress, 1990. 808 p.
3. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Problems of territorial development]. Available online at: <http://www.vtr.vscs.ac.ru> (accessed on 27.07.2016).
4. Drucker P.F. *Effektivnyy rukovoditel'* [Effective manager]. Moscow: Mann, Ivanov i Farber, 2015. 240 p.
5. Drucker P.F. *Zadachi menedzhmenta v XXI veke* [Management problems in XXI century]. Moscow: Williams, 2007. 286 p.
6. Kaplan R., Norton D. *Sbalansirovannaya sistema pokazateley* [Balanced Score Card]. Moscow: Olimp-biznes, 2006. 304 p.
7. Nagimova A.D. *Effektivnost' deyate'nosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak factor povysheniya kachestva zhisni v regione: problemy otsenki i izmereniya* [Effectiveness of the activity of state administration as a factor of increase of quality of life in the region: problems of evaluation and measurement]. Kazan: Izd-vo KGU, 2009. 188 p.
8. Novozhilov V.V. *U istokov podlinnoy ekonomicheskoy nauki* [At the source of the real economic science]. Moscow: Nauka, 1995. 234 p.

9. *Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov. Ukaz Prezidenta RF ot 28.04.2008 g. No 607* [On evaluation of effectiveness of activity of structures of local administration of city districts and municipal areas. Ukaz of the President of Russian Federation from 28.04.2008, no 607]. Available online at: <http://www.consultant.ru> (checked on: 14.07.2016).
10. *O realizatsii Ukaza Prezidenta RF ot 28.04.2008 no 607 "Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov". Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.09.2008 no 1313-r* [On implementation of the Ukaz of the President of Russian Federation "On evaluation of effectiveness of activity of structures of local administration of city districts and municipal areas" from 28.04.2008, no 607. Order of the Government of Russian Federation from 11.09.2008, no 1313-r]. Available online at: <http://www.consultant.ru> (checked on: 14.07.2016).
11. *Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i municipal'nykh rayonov v oblasti energosberezheniya i povysheniya energeticheskoy effektivnosti. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 13.05.2010, no 579* [About evaluation of effectiveness of structures of executive power of entities of Russian Administration and structures of local self-administration of city districts and municipal areas in the field of energy saving and increase of energetic effectiveness. Ukaz of the President of Russian Federation from 13.05.2010, no 579]. Available online at: <http://www.consultant.ru> (accessed on 14.07.2016).
12. *Otsenka effektivnosti deyatel'nosti rukovoditeley federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i glav sub'yektov Rossiyskoy Federatsii po sozdaniyu blagopriyatnykh usloviy vedeniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti* [Evaluation of the effectiveness of the activity of directors of federal administrations of executive power and heads of the members of Russian Federation in the field of creation of favorable conditions for entrepreneurial activity]. Available online at: <http://www.econom.gov.ru> (checked on: 01.09.2016).
13. Peters T., Waterman (Jr.) R. *V poiskakh sovershenstva. Uroki samykh uspeshnykh kompaniy Ameriki* [In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies]. Moscow: Alpina Publisher, 2011. 528 p.

14. Simon G.A., Smitburg D.W., Thompson W.A. *Menedzhment v organizatsiyakh* [Organizational Management]. Moscow, 1995.
15. Sink D.S. *Upravlenie proizvoditel'nost'yu: Planirovanie, izmerenie i otsenka, kontrol' i povyshenie* [Productivity management: Planning, measurement and evaluation, control and increase]. Moscow: Progress, 1989. 522 p.

ДАнные ОБ АВТОРАХ

Шотт Руслан Владимирович, аспирант кафедры экономики

*Национальный открытый институт г. Санкт-Петербург
ул. Сестрорецкая, 6, г. С.-Петербург, 197183, Российская Федерация
rvschott@mail.ru*

Никоноров Валентин Михайлович, кандидат экономических наук

*Высшая школа внутренней и внешней торговли; Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого
ул. Новороссийская, 50, г. Санкт-Петербург, 194021, Российская Федерация; ул. Политехническая, 29, г. Санкт-Петербург, 195251, Российская Федерация
nikanorv@mail.ru*

DATA ABOUT THE AUTHORS

Schott Ruslan Vladimirovich, Graduate Student of Department of Economy

*National Open Institute St. Petersburg
6, Seštroretskaya Str., St. Petersburg, 197183, Russian Federation
rvschott@mail.ru*

Nikonorov Valentin Mikhailovich, Cand. Sc. (Economics)

*Higher School of International and Internal Trade; Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University
50, Novorossiyskaya Str., St. Petersburg, 194021, Russian Federation;
29, Politekhnicheskaya Str., St. Petersburg, 195251, Russian Federation
nikanorv@mail.ru*