

УДК 342.553

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
КАК ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ В ОЦЕНКЕ  
ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ**

А.Г. Балыхин

Московский государственный университет  
им. М.В. Ломоносова  
E-mail: v333vt@gmail.com

**Балыхин Артем Григорьевич**, аспирант Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.  
E-mail: v333vt@gmail.com  
Область научных интересов: муниципальная реформа в России, критерии ее эффективной реализации.

Рассматриваются проблемы, возникающие в Российской Федерации в период проводимых муниципальных реформ, которые связаны с оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления, принципов прямой демократии и создания

подлинно гражданского общества через систему управления муниципального, регионального, федерального уровней.

**Ключевые слова:**

Муниципальное право, местное самоуправление, критерии и оценки эффективности деятельности муниципальной власти, административная реформа, кадровый потенциал органов местного самоуправления.

Проблема измерения эффективности систем управления всегда находилась в центре внимания ученых и практиков в области теории организаций. Как правило, ставятся вопросы: что определяет эффективность деятельности организации? какие измерители нужно выработать с этой целью? Ответ отчасти зависит от того, что понимается под эффективностью управления, от практического применения этого понятия, от осознания того, какую роль в повышении эффективности деятельности играет так называемый человеческий фактор.

В первом десятилетии XXI в. система органов местного самоуправления Российской Федерации представляет собой внушительную структуру. Раньше в России было 11 тысяч муниципальных образований, в ходе реформы органов местного самоуправления их стало более 24 тысяч [1], в которых – согласно данным Росстата 2008 г. – было занято более 340 тысяч муниципальных служащих. Вместе с тем продолжает оставаться актуальной проблема профессионализма в муниципальном управлении. На уровне высшего руководства страны неоднократно указывалось на громоздкость, неповоротливость, неэффективность деятельности аппарата управления на разных уровнях системы. Президент России Д.А. Медведев отметил по этому поводу: «Власть на всех ее уровнях испытывает острый кадровый голод». И далее: «Необходимо создать полноценную систему резерва управленческих кадров в общенациональном масштабе» [2].

В контексте частичного разрешения обозначенных выше вопросов был принят ряд законодательных мер: в конце 2008 г. были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Субъектам РФ предоставлено право предусматривать для муниципальных служащих классные чины; усовершенствованы положения в части определения продолжительности отпуска муниципального служащего; устранено несоответствие Федерального закона о муниципальной службе и новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации по вопросу установления в определенных случаях ограничений размера оплаты труда муниципальных служащих.

Одной из принципиальных особенностей отечественной муниципальной реформы, охватывающей все стороны местного самоуправления, является то, что с ее помощью реализуются важные шаги в направлении демократизации деятельности институтов местного самоуправления, а именно: широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов

развития территорий, укрепление начал гражданского общества, развитие России как демократического федеративного государства. Главный вектор изменений направлен в сторону приближения местного самоуправления к населению. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ФЗ–131)» конкретизирует место и роль институтов местного самоуправления в единой системе социально-экономического развития территорий. Закон концентрирует функции местного самоуправления на реализации важнейших потребностей населения, прежде всего, в области социальных услуг.

Расширяются возможности прямого участия граждан в решении ключевых вопросов развития своих территорий. Так, законодательно определены разнообразные формы *прямой демократии*, которые используются с разной степенью активности и последовательности. В их числе:

- Местные референдумы;
- Голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления;
- Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципальных единиц;
- Сходы граждан;
- Правотворческая инициатива;
- Публичные слушания, собрания и конференции граждан;
- Опрос граждан.

Вместе с тем остается все еще слабо реализованным центральный замысел реформы – *приближение власти к населению, реальное участие* граждан в деятельности местных органов власти. Так, ориентируясь на развитие и широкое использование демократического потенциала местного самоуправления, ФЗ–131 перевел на выборные начала формирование поселенческих муниципальных органов, наиболее приближенных к населению: вместо *единоличных администраторов – старост*, назначавшихся районными органами местного самоуправления в селах, поселках и мелких городах, были сформированы *коллегиальные органы – думы и советы поселений*, избираемые на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом полномочия данных депутатских коллегиальных формирований были расширены. Вместе с тем были введены запреты на совмещение в лице главы муниципального образования должностей руководителя представительного органа местного самоуправления и руководителя местной администрации.

Пополнился также практический перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в решении вопросов местного значения. И все же население пока не признало местное самоуправление действенным, «своим». Отмечается низкий показатель участия электората в выборах в местные органы. По информации Центризбиркома РФ, в среднем в выборах органов сельских поселений участвует 54 % избирателей, муниципальных районов – 50 %, городских округов – 39 %. При этом избирательной комиссией прилагаются немалые усилия к активизации участия граждан в выборах, в частности путем совмещения муниципальных выборов с выборами в органы государственной власти.

Практически не используются такие формы прямого участия граждан в самоуправлении, как референдумы, голосование по отзыву депутатов (зафиксированы случаи, когда кандидат в депутаты сельской Думы в Матвеевском сельском Совете Целинского района Курганской области фактически избирал себя сам, поскольку из 30 избирателей на выборы пришли только двое).

Зададимся вопросом: почему нередко отмечается индифферентное отношение населения к институтам местного самоуправления? Причины различны: они заключены и в низкой политической культуре части граждан, и в тяготении к сильной верховной власти, единственно способной, по их мнению, справиться с имеющимися экономическими и социальными проблемами. Около 7 % населения России понимают местное самоуправление как инициативу «снизу», а 64 % граждан связывают свое благополучие с федеральным уровнем власти. Т. е. наличие слабости местного самоуправления в общественном восприятии как института власти.

Активно заинтересованы в делах местного самоуправления те, кто непосредственно связан с получением предоставляемых социальных услуг: это пенсионеры, родители малолетних детей, инвалиды, ряд других категорий. Определенную активность проявляют, кроме того,

лица, для которых муниципальная политика имеет так называемый профессиональный интерес: к примеру, они стремятся стать депутатами, поступить на муниципальную службу, получить муниципальные подряды и др. Действительно, на федеральном уровне решаются многие вопросы муниципальной деятельности. В значительной степени за счет федерального бюджета в сельских и городских поселениях пополняется материально-техническими средствами система образования, здравоохранения, ремонтируются ветхие помещения и т. д. Нужно сказать, что такая «опека» оказывается на руку нерадивым управленцам, с одной стороны, и сохраняет монополию властных полномочий «сверху» – с другой.

Следовательно, несмотря на имеющуюся в России систему законодательства о местном самоуправлении, в правовом регулировании остаются противоречия и существенные недочеты, пробелы, которые должны ликвидироваться, в первую очередь, по результатам тщательно продуманных мониторингов и опросов общественного мнения.

Исследователями доказан тот факт, что деятельность организации считается эффективной, если с помощью имеющихся в ее распоряжении ресурсов и средств обеспечивается более высокий уровень производительности и эффективности, или если те же результаты деятельности достигаются при вложении меньшего объема ресурсов, или если в должной мере используется человеческий фактор в управлении, принятии решений по вопросам местной жизни, т. е. имеются широкие каналы обратной связи с населением, позволяющие не превращать местное самоуправление в самоуправство начальников.

Приоритет в разработке и реализации проблем повышения эффективности деятельности организаций как таковых принадлежит США, которые обратились к анализу и исследованию вопроса еще в начале XX в., причем это движение было инициировано и развивалось на муниципальном уровне. Во многих городах действовали комитеты и отделы эффективности. Разработка критериев эффективной деятельности органов и служб воплотилась в законы. В соответствии с Законом о бюджетном финансировании исполнительных и судебных органов (первая четверть XX в.). Комиссия по делам государственной службы создала систему оценок для повышения эффективности работы различных служб, организовала Бюро эффективности с целью анализа дублирования работы в органах управления, инициировала организацию Главного бюджетно-контрольного управления, которое занялось повышением эффективности функционирования органов управления с помощью совершенствования методики отчетности и ревизий. Национальным комитетом муниципальных стандартов США были разработаны способы оценки эффективности работы управленческих служб, в первую очередь – государственных.

Важным этапом в изучении и популяризации идеи эффективности и подготовки в связи с этим управленческих кадров стало основание в 1975 г. журнала *Public Productivity Review* и издание справочника по вопросам повышения производительности в органах власти и управления на местном уровне, на уровне штатов [3]. В последнем приводятся инструментарий, методы и системы повышения эффективности деятельности и управления на обозначенных уровнях.

Особенностью разработок в данной области стало внедрение так называемого нового подхода к производительности и эффективности управления: «Повышение эффективности использования ресурсов, в том числе человеческих, должно позволять сокращение общих затрат, рост качества услуг и предоставление новых видов услуг населению» [4].

Естественно, что без сколько-нибудь надежной системы измерений результатов работы оценка деятельности любого коллектива будет субъективной и произвольной. В рассматриваемом контексте интерес представляет позиция Г. Даунса и П. Ларки. Ее суть состоит в том, что авторы попытались провести более или менее четкую линию разграничения между понятиями *управленческой* (*managerial efficiency*) и *экономической* (*economic efficiency*) эффективности. Что касается экономической эффективности, то она представляет собой *оценку результатов* деятельности организации с точки зрения соотношения финансовых затрат к результатам. Иное дело управленческая эффективность. Известно, что на протяжении многих лет при оценке эффективности деятельности служб главная роль принадлежала кадровой службе, в ее обязанности входила регистрация того, кто и как работает, как поддерживает марку, уровень, цели, задачи, компетенции организации. Долгое время ценность работника, управленца определялась по критериям пунктуальности, послушности и исполнительности, трудолюбия, ряду других.

Симптоматично, что в силу этого служащие редко открыто критиковали работу своих служб, учреждений, органов власти.

В настоящее время методы, связанные с качеством работы управленца, специалиста, усложняются. Одним из ключевых средств выявления мнения граждан относительно деятельности органов местного самоуправления являются *выборы*. Переизбрание или, наоборот, поражение на очередных выборах означает одобрение или неодобрение результатов работы должностного лица. Но следует ли расплачиваться за нерадивых депутатов такой ценой и утратой авторитета выборной местной власти, веры в возможность реальных перемен к лучшему?

Что делается в данном направлении в нашей стране? В России проводятся административные реформы, направленные на совершенствования различных звеньев государственного управления. Особый акцент управленческих реформ в сфере местного самоуправления связан с перспективой формирования *института профессиональных администраторов*, обладающих достаточными знаниями и опытом решения вопросов местного значения. Развивается муниципальная наука как особый вид знания, обеспечивающего приложимость общественных, гуманитарных и естественных наук в их единстве к анализу муниципальных процессов, многообразных явлений местного характера. Работают ученые, существуют десятки научных школ. В США, например, еще в 1947 г. в ряде ведущих университетов открыта учебная специальность – *специалист по развитию местного сообщества*. Стало традицией, что решения местных властей не принимаются без экспертной оценки ученых муниципального университета. В Японии также сформировалось новое научное направление – *развитие и проектирование социальных организаций на основе постоянного инновирования социальных целей*. Понимая, что человек живет в местном сообществе, конкретном поселении, где реализуются его важнейшие потребности, японцы сделали правильный выбор пути восстановления своей страны – развитие экономики, управления через человека, через заботу о его благосостоянии, но не в обществе вообще, а там, где непосредственно живет и трудится человек: на каждом предприятии, в каждом муниципальном коллективе с опорой на корпоративную культуру. Следует подчеркнуть, что, к примеру, японские научные изыскания становятся доступными для всех управленцев-менеджеров страны. По всей очевидности, эти достижения японской системы муниципального, регионального и федерального управления обеспечили «японское чудо» – «взрыв энергии многих».

Согласимся с тем, что и Россия нуждается в создании на местах муниципальных центров научных исследований (в институтах, университетах), способных изучать местные процессы, обобщать их позитивный опыт, – на базе которых можно развернуть подготовку и переподготовку кадров, владеющих не только общими принципами управления, но и современными технологиями развития местных сообществ. *Повышение культуры управления* – насущная потребность; прямым образом соотносится с обновлением аппарата местного самоуправления и интенсивным обучением муниципальных служащих. Важная роль призвана отводиться внедрению инновационных технологий управления, строгому учету и внимательному рассмотрению обращений граждан, расширению контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Исследователи в анализируемой области П. Эпштейн, Э. Гринберг, М. Тьер доказывают, что при управлении деятельностью, к примеру, органами местной власти, основными факторами обеспечения их высокой отдачи является соответствующая уровню квалификация, самостоятельность должностных лиц и муниципальных служащих в рамках обозначенных компетенций, их умение ставить цели и предполагать оптимальные пути решения, умение работать в команде и создавать атмосферу сотрудничества, умение адекватно применять соответствующие требованиям времени технологии, развивать креативности в собственной деятельности и деятельности сотрудников, уметь анализировать как положительный, так и отрицательный опыт, внедрять полезное и продуктивное в реальную практику. Ученые акцентируют внимание на важности постановки, выбора и иерархии целей деятельности организации, которые должны быть прозрачными, понятными для избирателей, реально достижимыми в деятельности выборных должностных лиц. Требуется иметь более тесные связи между центральными и местными органами в отношении контроля за местным управлением и самоуправлением.

Анализ источников [5–7 и др.] свидетельствует, что причина несостоятельности многих муниципальных служащих кроется в технологии воспроизводства кадрового потенциала орга-

нов местного самоуправления, в основе которой продолжают оставаться ставшие неэффективными методы так называемого экстенсивного формирования и использования кадров. Поэтому важно на территориях осуществлять формирование и развитие кадрового потенциала по ряду направлений:

- Формировать единую местную кадровую политику, обеспечивать заинтересованное участие различных структур в решении стратегических вопросов развития кадрового потенциала;
- Улучшать качественный состав служащих посредством конкурсного отбора, формирования и эффективного использования единого резерва кадров местности, реализации программ непрерывного образования;
- Внедрять оплату труда по результатам оценки результативности профессиональной служебной деятельности;
- Повышать престиж муниципальной службы, совершенствовать организационные структуры, методы и технологии кадровой работы.

Фактором, препятствующим эффективному развитию муниципальных институтов современной России, считается определенная незаинтересованность части населения в получении информации относительно своих прав, свобод и возможностей их реализации. Оценка ситуации такова: местное население практически не связано с решением принципиальных вопросов местной жизни – с развитием промышленности, использованием ресурсов, в том числе земельных, и т. д. Население, проживающее на территории местного сообщества, как и прежде, выступает в качестве *просильщика* перед органами власти. В реальной жизни приходится сталкиваться со случаями, когда россиянин не знает, что жалобы граждан на действия либо бездействие должностных лиц муниципальных образований и муниципальных служащих имеет право рассматривать Президент РФ.

Для изменения ситуации необходимо – в ряду других мер – создать систему воспитания личности с активной гражданской позицией. Общественная активность гражданина определяется, прежде всего, его правовой культурой, которая формируется в результате социального развития личности. Один из основоположников отечественной муниципальной науки А. Васильчиков справедливо заметил, что для образования народных масс предоставляется два пути: *учебный*, т. е. умственно-нравственное воспитание в народных школах, и *практический*, т. е. участие народа в местном самоуправлении: «Оба эти учреждения должны идти совместно и одновременно – одно дополняет и исправляет другое, и только совокупное их действие дает правильное направление народной самодеятельности» [8].

В заключение резюмируем рассмотренные аспекты темы: 1) история учит, что прочные успехи политики государства зависят от народа, от роста сознательной поддержки им выдвигаемых инициатив; 2) от качества личности, меры ее гражданственности и профессионализма зависит благополучие общества, фундамент которого закладывается в местном сообществе; 3) в местном сообществе осуществляется также социализация личности; поэтому необходимо преодолеть отчужденность власти от населения; 4) политика и деятельность муниципальных органов должна повышать заинтересованность избирателей, граждан в развитии местного хозяйствования, самоуправления; важно изучать и раскрывать жизненные возможности первичных ячеек социальной организации – муниципальных образований, высвобождать творческий потенциал личности, находить новые и адекватные времени мотивы труда и содейственности граждан на местном уровне; 5) следует привлекать по контрактам в муниципалитеты менеджеров с конкретной и ограниченной во времени целью – значительным образом активизировать заинтересованность граждан в предпринимательской, иной деятельности в перспективном для данной местности направлении; 6) требуется усилить контроль государства за деятельностью органов местного самоуправления не только в части расходования государственных финансов, но и обеспечения на местах прав и свобод граждан; 7) органы местного самоуправления должны концентрировать функции кадров, коллективов и служб на оптимальной реализации важнейших потребностей населения и формировать достойное и ответственное отношение к гражданам как основным субъектам местного самоуправления; 8) важно понимать и использовать в воспитательной, иной практической деятельности основные признаки российского местного сообщества: *социальное взаимодействие* (соседские отношения, общие правила и нормы пове-

дения, взаимосвязь в хозяйственной деятельности) и *чувство сообщества*, т. е. психологическую идентификацию с ним личности через общие ценности, чувства ответственности, сопричастности, принадлежности и др.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Саутин Н. Страница главного редактора // Глава местной администрации. – 2007. – № 9. – С. 28–30.
2. Медведев Д.А. Выступление на совещании по формированию резерва управленческих кадров // Российская газета № 108 от 25.07.2008.
3. Washnis G. Productivity Improvement Handbook for State and Local Government. – N.Y.: John Wiley&Sons, 1980. – 1492 p.
4. Briant C., Joys R. Federal Productivity Lesson // The Bureaucrat. – 1984. – V. 13. – № 1. – P. 79–80.
5. Barbbour G. Measuring Local Government Productivity // Municipal Yearbook. – 1975. – 246 p.
6. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации. Аналитический доклад // Рук. авт. коллектива С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. – М.: Институт экономики РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008. – 100 с.
7. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: Экономика, 2002. – 638 с.
8. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т.1. – СПб., 1872. – 352 с.

Поступила 07.03.2012 г.