

УДК 35.08

Ключевые показатели эффективности деятельности муниципальных органов власти как современный тренд развития муниципального управления



Фугалевич Е.В.

Доцент кафедры государственного и территориального управления Санкт-Петербургского государственного экономического университета

В работе исследуются современные тренды муниципального управления, вопросы оценки эффективности деятельности муниципальных органов власти, говорится о современной системе оценок эффективности деятельности муниципалитетов, а также о ключевых показателях эффективности в муниципальном управлении.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное самоуправление, оценка эффективности деятельности муниципальных (местных) органов власти, ключевые показатели эффективности муниципального управления, ключевые показатели эффективности муниципальных служащих

На протяжении многих лет, начиная с 2009 г., в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 и Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 (ранее № 1313), проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно муниципальных районов, городских и муниципальных округов [1]. Согласно указанным нормативным правовым актам, эта оценка проводится по ряду показателей, перечень которых утвержден в этих документах. Изначально их было свыше сотни, теперь же их количество насчитывает 40 позиций [2; 3].

Важно отметить, что деятельность местных органов поселенческого уровня такой оценке не подлежала.

Согласно вышеуказанным документам, оценке подвергались основные сферы жизнедеятельности муниципальных образований по утверждённым показателям сфер экономического развития; дошкольного, общего и дополнительного образования; культуры; физической культуры и спорта; ЖКХ; жилищного строительства и организации муниципального управления.

Обратим внимание на показатели оценки эффективности сферы организации муниципального управления. Эта сфера оценивалась и оценивается до сих пор по таким показателям, как долей просроченной кредиторской задолженности муниципальных учреждений по оплате труда в общем объеме расходов на зарплаты; долей налоговых и неналого-

вых поступлений в местный бюджет в общем объеме доходов; объемом незавершенного строительства в срок за счет муниципальных средств, наличием генплана и т.п. В связи с изложенным, мы можем говорить о том, что оценка эффективности организации муниципального управления проводится в основном только с финансовой точки зрения [3].

Однако отметим, что существующая система оценки эффективности деятельности муниципалов включает в себя оценку населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений в рамках критериев удовлетворённости граждан транспортным обслуживанием, качеством автомобильных дорог и жилищно-коммунальными услугами [3].

Поэтому мы можем утверждать, что в рамках действующей системы оценки эффективности не нашли своего отражения такие показатели, как кадровое обеспечение муниципального управления, эффективность деятельности структурных подразделений местных органов власти, эффективность деятельности муниципальных служащих, которые существенно могли бы изменить качество оценки эффективности работы местных органов власти [2; 3].

По мнению автора, действующая система оценки эффективности деятельности местных органов власти, а также утвержденный перечень показателей не отражает в полной мере картину эффективной работы муниципальной власти.

Пришедшие в Россию в 90-е гг. и набравшие оборот в бизнес-структурах ключевые показатели эффективности (KPI) помогут нам посмотреть на оценку эффективности деятельности местных органов власти с другой стороны.

Многие исследователи давно ведут полемику о необходимости применения ключевых показателей эффективности на муниципальном уровне. Однако в их работах охватываются не все блоки (подсистемы), которые должны быть подвергнуты оценке. Некоторые авторы в своих работах делают акцент на оценку эффективности деятельности только муниципальных служащих, какие-то – на оценку эффективности деятельности руководителей местных органов и их структурных подразделений.

Автором статьи видится необходимость комплексного подхода к оценке эффективности муниципальных органов власти, которая должна охватывать деятельность всех участников муниципального управления.

Исходя из вышеизложенного, нами предлагается муниципальная система ключевых показателей эффективности деятельности муниципальных органов власти (далее – Система *MS KPI*) (рис. 1).

Предлагаемая система *MS KPI* включает в себя следующие подсистемы:

– подсистема ключевых показателей эффективности руководителей муниципальных органов власти (*MKPI AM*): главы муниципального образования, главы местной администрации, председателя муниципального совета, советников, руководителей отделов и т.д.;

– подсистема ключевых показателей эффективности структурных подразделений муниципальных органов власти (*MKPI SD*): комитетов, управлений, отделов, секторов и т.п.;

– подсистема ключевых показателей эффективности муниципальных служащих (*MKPI ME*).

Система *MS KPI* позволяет провести оценку эффективности деятельности всех участников муниципального управления.

Для исчисления *MKPI* автор предлагает воспользоваться матрицей со следующими ключевыми маркерами [4, с. 54–65]:



Рис. 1. Муниципальная система ключевых показателей эффективности деятельности муниципальных органов власти

– Вес *MKPI*: это индикатор, показывающий значимость показателя для муниципального образования (далее – МО). Его значение может представляться в числовом или процентом выражении, максимально равен который 1 или 100 %.

– Базовый *MKPI* (*BMKPI*): это индикатор минимально необходимого уровня показателя, если этот уровень показателя не достигается в работе, то рабочие результаты равны нулю.

– Нормативный *MKPI* (*NMKPI*): это тот уровень показателя, который необходимо обязательно достичь (плановый результат);

– Фактический *MKPI* (*FMKPI*): это реальный уровень показателя;

– Целевой *MKPI* (*TMKPI*): это уровень, значение показателя к которому стремимся. Данный уровень показателя должен быть установлен выше нормативного *MKPI* на 20–25 %.

И тогда **Индекс *MKPI* (*IMKPI*)** мы можем рассчитать по формуле [4, с. 54–65]:

$$IMKPI = \frac{(FMKPI - BMKPI)}{(NMKPI - BMKPI)} \times 100\%$$

Индексы *MKPI* (*IMKPI*) предполагается рассчитывать по ключевым показателям в каждой подсистеме Системы *MS KPI*.

Сначала нам необходимо рассчитать индивидуальные индексы *MKPI* в каждой подсистеме Системы *MS KPI* (*I_{инд}_{MKPI}*), на основании данных которых мы сможем произвести расчеты совокупных индексов каждой подсистемы Системы *MS KPI* (*I_{сов}_{MKPI}*).

Индивидуальные индексы подсистем *MS KPI* (*I_{инд}_{MKPI}*) [5, с. 182–187]:

– *I_{инд}_{MKPI AM}* – индивидуальный индекс руководителя, который рассчитывается по каждому руководителю муниципальных органов власти (главы МО, главы местной администрации, председателя муниципального совета, советников, руководителей отделов и т.д.) согласно формуле:

$$I_{инд\ MKPI\ AM} = \frac{(I_{MKPI\ AM1} + I_{MKPI\ AM2} + \dots + I_{MKPI\ AMn})}{N}$$

где *I_{MKPI AM}* – индекс муниципального ключевого показателя эффективности подсистемы *MKPI AM*,

N – количество индексов муниципальных ключевых показателей эффективности подсистемы *MKPI AM*.

– *I_{инд}_{MKPI SD}* – индивидуальный индекс структурного подразделения муниципальных органов власти, который рассчитывается по каждому структурному подразделению (комитету, управлению, отделу, сектору и т.п.) согласно формуле где *I_{MKPI SD}* – индекс муниципального ключевого показателя эффективности подсистемы *MKPI SD*,

N – количество индексов муниципальных ключевых показателей эффективности подсистемы $MKPI SD$.

$$I_{инд} MKPI SD = \frac{(I_{MKPI SD1} + I_{MKPI SD2} + \dots + I_{MKPI SDn})}{N}$$

– $I_{инд} MKPI ME$ – индивидуальный индекс муниципальных служащих, который рассчитывается по каждому муниципальному служащему муниципалитета согласно формуле:

$$I_{инд} MKPI ME = \frac{(I_{MKPI ME1} + I_{MKPI ME2} + \dots + I_{MKPI MEN})}{N}$$

где $I_{MKPI ME}$ – индекс муниципального ключевого показателя эффективности подсистемы $MKPI ME$,

N – количество индексов муниципальных ключевых показателей эффективности подсистемы $MKPI ME$.

Совокупные индексы подсистем $MS KPI$ ($I_{сов} MKPI$) [4, с. 182–187].

– $I_{сов} MKPI AM$ – совокупный индекс подсистемы $AM MKPI$, который рассчитывается по формуле:

$$I_{сов} MKPI AM = \frac{(I_{индMKPI AM1} + I_{индMKPI AM2} + \dots + I_{индMKPI AMn})}{N}$$

где $I_{инд} MKPI AM$ – индивидуальный индекс руководителя,

N – количество руководителей.

– $I_{сов} MKPI SD$ – совокупный индекс подсистемы $SD MKPI$, который рассчитывается по формуле:

$$I_{сов} MKPI SD = \frac{(I_{индMKPI SD1} + I_{индMKPI SD2} + \dots + I_{индMKPI SDn})}{N}$$

где $I_{инд} MKPI SD$ – индивидуальный индекс структурного подразделения муниципальных органов власти,

N – количество структурных подразделений муниципальных органов власти.

– $I_{сов} MKPI ME$ – совокупный индекс подсистемы $SD MKPI$, который рассчитывается по формуле:

$$I_{сов} MKPI ME = \frac{(I_{индMKPI ME1} + I_{индMKPI ME2} + \dots + I_{индMKPI MEN})}{N}$$

где $I_{инд} MKPI ME$ – индивидуальный индекс муниципального служащего,

N – количество муниципальных служащих.

Выше представленные совокупные индексы каждой подсистемы позволят нам в конечном итоге получить совокупный индекс Системы $MS KPI$ (совокупный индекс муниципальной системы ключевых показателей эффективности деятельности муниципальных органов власти ($I_{сов} MS KPI$)), который будет рассчитываться по следующей формуле:

$$I_{сов} MS KPI = \frac{(I_{сов} MKPI AM + I_{сов} MKPI SD + I_{сов} MKPI ME)}{N}$$

где $I_{сов} MKPI AM$ – совокупный индекс подсистемы $AM MKPI$,

$I_{сов} MKPI SD$ – совокупный индекс подсистемы $SD MKPI$,

$I_{сов} MKPI ME$ – совокупный индекс подсистемы $SD MKPI$,

N – количество совокупных индексов = 3.

Для осуществления расчетов различного рода индексов нам необходимо определиться с перечнем ключевых показателей эффективности по каждой из подсистем Системы $MS KPI$.

Важно отметить, что представленные перечни ключевых показателей эффективности – это не константа. Также не константа базовый, фактический и нормативный уровень значения ключевого показателя эффективности. Под влиянием внешних и внутренних факторов дорожная карта деятельности органов местного самоуправления, их структурных подразделений и отдельно муниципальных служащих может подвергаться корректировке, следовательно и перечни ключевых показателей эффективности подвергнутся соответствующим изменениям и конкретизации. Теперь мы предлагаем остановиться на вышеупомянутых перечнях более подробно:

1. Подсистема ключевых показателей эффективности руководителей муниципальных органов власти.

Данная подсистема предполагает разработку/подбор перечня показателей, по которым в дальнейшем будет проводиться оценка глав муниципально-го образования, глав местных администраций, председателей муниципальных советов, советников, руководителей отделов и т.д. (табл. 1) [4, с. 54–65].

Представленные в таблице 1 ключевые показатели эффективности руководителей муниципальных органов власти ($MKPI AM$) демонстрируют тот перечень показателей, по которому мы можем провести оценку основного функционала руководителей местных органов власти.

Достижение генеральной стратегической цели социально-экономического развития муниципального образования основывается на результативной и эффективной деятельности каждого руководителя.

Руководитель несет персональную ответственность за результаты своей работы как перед каждым сотрудником муниципальных органов власти, так и перед населением и местным сообществом муниципального образования.

$MKPI AM$ предназначены для стимулирования деятельности руководителя, для направления усилий его деятельности в нужное русло, что предполагает сверку текущих результатов деятельности с намеченной генеральной стратегической целью социально-экономического развития МО.

2. Подсистема ключевых показателей эффективности структурных подразделений муниципальных органов власти

предполагает проводить оценку именно данных подразделений, а не каждого сотрудника в отдельности, т.к. способность работать в команде свидетельствует об эффективности

деятельности именно структурного подразделения (табл. 2) [4, с. 54–65].

Внедрение ключевых показателей эффективности структурных подразделений муниципальных

органов власти (*МКПИ SD*) как инструмента оценки их деятельности способствуют стимулированию эффективной и качественной работы, нацеленной на результат. Также *МКПИ SD* позволяют соотнести

Таблица 1

Перечень ключевых показателей эффективности руководителей муниципальных органов власти (*МКПИ AM*)

Муниципальные ключевые показатели эффективности (<i>МКПИ AM</i>)	Вес <i>МКПИ</i>	Базовый <i>МКПИ</i> (<i>ВМКПИ</i>), %	Нормативный <i>МКПИ</i> (<i>НМКПИ</i>), %	Фактический <i>МКПИ</i> (<i>ФМКПИ</i>), %	Целевой <i>МКПИ</i> (<i>ТМКПИ</i>), %	Индекс <i>МКПИ AM</i> , %
Уровень доверия населения	1	70	80	80	100	100
Уровень доверия подчиненных	1	70	80	80	100	100
Удовлетворённость населения работой руководителя	1	70	80	80	100	100
Удовлетворенность руководителей других структурных подразделений по смежным вопросам качеством взаимодействия и подготовленных материалов	1	70	80	80	100	100
Удовлетворенность профильной инфраструктурой со стороны граждан и местного сообщества (в зависимости от специализации отдела или направления деятельности)	1	70	80	80	100	100
Уровень результативности руководителя (коэффициент результативности)	1	70	80	80	100	100
Своевременность предоставления внутренних услуг и консультаций в пределах своей компетенции	0,5	70	80	80	100	100
Качество предоставления внутренних услуг и консультаций в пределах своей компетенции	1	70	80	80	100	100
Доля ответов на обращения граждан, отправленных в установленный срок	1	70	80	80	100	100
Количество поступивших обоснованных жалоб от общего количества жалоб	1	70	80	80	100	100
Доля оформленных документов без нарушения сроков в соответствии с установленными требованиями	0,5	70	80	80	100	100
Качество и полнота выполнения программ и планов	1	70	80	80	100	100

Таблица 2

Перечень ключевых показателей эффективности структурных подразделений муниципальных органов власти (*МКПИ SD*)

Муниципальные ключевые показатели эффективности (<i>МКПИ SD</i>)	Вес <i>МКПИ</i>	Базовый <i>МКПИ</i> (<i>ВМКПИ</i>), %	Нормативный <i>МКПИ</i> (<i>НМКПИ</i>), %	Фактический <i>МКПИ</i> (<i>ФМКПИ</i>), %	Целевой <i>МКПИ</i> (<i>ТМКПИ</i>), %	Индекс <i>МКПИ SD</i> , %
Удовлетворённость населения работой структурного подразделения	1	70	80	80	100	100
Удовлетворенность профильной инфраструктурой со стороны граждан и местного сообщества (в зависимости от специализации отдела)	1	70	80	80	100	100
Уровень результативности структурного подразделения (коэффициент результативности)	1	70	80	80	100	100
Своевременность предоставления внутренних услуг и консультаций в пределах компетенции структурного подразделения	0,5	70	80	80	100	100
Качество предоставления внутренних услуг и консультаций в пределах компетенции структурного подразделения	1	70	80	80	100	100
Доля ответов на обращения граждан, отправленных в установленный срок	1	70	80	80	100	100
Количество поступивших обоснованных жалоб от общего количества жалоб	1	70	80	80	100	100
Качество и полнота выполнения программ и планов	1	70	80	80	100	100
Доля оформленных документов без нарушения сроков в соответствии с установленными требованиями	1	70	80	80	100	100

цели и задачи подразделения с генеральной стратегической целью социально-экономического развития МО. Т.е. здесь предполагается декомпозиции генеральной стратегической цели и закрепление каждого структурного подразделения за соответствующей целью (конкретное подразделение (подразделения) несет ответственность за достижение закреплённой за ним цели и решением соответствующих задач). *МКРІ SD* способствует повышению прозрачности деятельности структурных подразделений муниципальных органов власти, что позволяет своевременно реагировать на возможные сбои в работе муниципальной системы управления и при необходимости скорректировать дорожную карту деятельности структурных подразделений.

3. Подсистема ключевых показателей эффективности муниципальных служащих позволяет провести оценку конкретного сотрудника и в дальнейшем скорректировать его дорожную карту профессиональной деятельности (табл. 3) [4, с. 54–65].

Представленные в таблице 3 муниципальные ключевые показатели эффективности муниципальных служащих (*МКРІ ME*) позволяют нам говорить о возникновении персональной ответственности каждого сотрудника за ту часть работы, которая за ним закреплена. Также введение *МКРІ ME* можно расценивать как мотивационную составляющую деятельности служащих. В соответствие с этими показателями (с учетом весовых значений *МКРІ ME*) может также производиться расчет премиальных выплат. В данном случае если *МКРІ ME* превышает 100 %, то из этого следует, что сотрудник прекрасно справляется со своими обязанностями и может претендовать на премию. Если *МКРІ ME* равен 100 %, то это свидетельствует о том, что служащий достиг необходимого нормативного уровня *МКРІ ME*. Если

МКРІ ME ниже 100 %, то мы можем говорить о том, что сотрудник не справился с поставленными задачами и не выполнил в полном объеме свои обязанности.

Отметим, что в зависимости от целей, задач и функционала каждого структурного подразделения перечень показателей эффективности структурных подразделений муниципальных органов власти и муниципальных служащих будет различен.

Итак, об эффективной работе каждого элемента муниципальной системы управления мы можем говорить только в том случае, если индексы ключевых показателей эффективности у нас равны 100 % и выше, при этом фактическое значение показателя, согласно нашему примеру, должно быть равно не менее 80 %, что соответствует норме, т.е. уровню показателя, который обязательно необходимо достичь, таблица 1–3.

Однако для достижения целевых значений ключевых показателей эффективности фактический уровень должен стремиться к 100 %. И тогда индексы *МКРІ* будут существенно выше 100 %.

Только свыше 100 % значения *МКРІ* может свидетельствовать об эффективной работе муниципалитета.

4. Также для полноты картины оценки эффективности деятельности муниципальных органов власти автор предлагает производить расчеты коэффициентов результативности, демонстрирующие результаты работы участников муниципального управления, при расчёте которых учитываются все *МКРІ* в каждой подсистеме Системы *MS KPI* и их веса [4, с. 54–65].

Таким образом, предлагаемая муниципальная система ключевых показателей эффективности деятельности муниципальных органов власти позволит комплексно оценить эффективность деятельности

Таблица 3
Перечень ключевых показателей эффективности муниципальных служащих (*МКРІ ME*)

Муниципальные ключевые показатели эффективности (<i>МКРІ ME</i>)	Вес <i>МКРІ</i>	Базовый <i>МКРІ</i> (<i>ВМКРІ</i>), %	Нормативный <i>МКРІ</i> (<i>НМКРІ</i>), %	Фактический <i>МКРІ</i> (<i>ФМКРІ</i>), %	Целевой <i>МКРІ</i> (<i>ТМКРІ</i>), %	Индекс <i>МКРІ ME</i> , %
Уровень результативности муниципального служащего (коэффициент результативности)	1	70	80	80	100	100
Своевременность предоставления муниципальных услуг и консультаций в пределах своей	0,5	70	80	80	100	100
Качество предоставления муниципальных услуг и консультаций в пределах своей компетенции	1	70	80	80	100	100
Доля ответов на обращение граждан, отправленных в установленный срок	1	70	80	80	100	100
Количество поступивших обоснованных жалоб от общего количества жалоб	1	70	80	80	100	100
Качество и полнота выполнения программ и планов	1	70	80	80	100	100
Доля оформленных документов без нарушения сроков в соответствии с установленными требованиями	1	70	80	80	100	100

всех составных частей (элементов) муниципального управления и представит эффективность управления муниципальной территорией с новой стороны.

Также Система *MS KPI* позволяет представить объективные/оптимальные дорожные карты деятельности всех участников муниципального управления, что свидетельствует о гибкости такого управления, которое позволит вносить необходимые своевременные коррективы в деятельность муниципалитета.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.11.2023) // СПС КонсультантПлюс.
2. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» (ред. от 11.06.2021) // СПС КонсультантПлюс.
3. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ...» (ред. от 30.06.2021) // СПС КонсультантПлюс.
4. Ручкин А.В. Ключевые показатели эффективности (KPI) деятельности муниципальных служащих: особенности, правовые основы и примеры построения // Муниципалитет: экономика и управление. – 2016. – № 2(15). – С. 54–65.
5. Корсунов Д.А., Буров А.В. KPI как система управления и оценки эффективности деятельности органов власти и местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2019. – № 1. – С. 182–187.
6. Фугалевич Е.В. Цифровая трансформация системы государственного и муниципального управления Российской Федерации на современном этапе // Государственное и муниципальное управление: актуальные проблемы и современные тренды. Сб. науч. трудов II Межд. науч.-практ. конф. – СПб., 2023. – С. 199–211.

Key Performance Indicators of Municipal Authorities as a Modern Trend in the Development of Municipal Management

Fugalevich E.V.
Saint-Petersburg State University of Economics

The paper examines modern trends in municipal management, issues of evaluating the effectiveness of municipal authorities, talks about the modern system of evaluating the effectiveness of municipalities, as well as key performance indicators in municipal management.

Key words: municipal administration, local self-government, evaluation of the effectiveness of municipal (local) authorities, key performance indicators of municipal management, key performance indicators of municipal employees

