

# Студенты пишут

---

УДК378:14; 1:378:1

*РЕПЕЙ Артем Олегович — студент кафедры международных отношений, зарубежного регионоведения и политологии Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; Art.Repei@yandex.ru)*

*Победитель конкурса студенческих статей, которые были представлены на научно-практическом политологическом форуме «Региональная перспектива», проходившем в г. Белгороде в апреле 2021 г.*

## МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (на примере Белгородской области)

**Аннотация.** В статье автор анализирует российскую систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, в т.ч. с использованием региональных нормативных актов, выявляет ключевые проблемы мониторинга эффективности деятельности муниципалитетов на территории Белгородской обл.

**Ключевые слова:** мониторинг эффективности, органы местного самоуправления, муниципальные образования, система оценки эффективности деятельности

Важнейшей задачей деятельности органов государственной и муниципальной власти является улучшение благосостояния населения, его социального самочувствия. Особого внимания при рассмотрении вопроса об эффективности деятельности властей заслуживает уровень муниципальных образований, т.к. большая часть проблем социально-экономического развития территориально локализована именно на этом уровне. Деятельность органов местного самоуправления направлена прежде всего на создание благоприятных социально-экономических и культурных условий для населения, что, в свою очередь, способствует социально-политической стабильности в обществе. Объемом выполнения этих важных задач измеряется эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Для того чтобы понять, что представляет собой сама система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно как реализуется на практике такой инструмент, как мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, необходимо разобрать понятие «эффективность деятельности» органов муниципальной власти. Так, У.Г. Герасимова считает, что эффективность органов местного самоуправления «требует определенной системности, которая создает своеобразный круговорот в системе государственного управления, порождает к нему доверие общества и стимулирует управленческие процессы» [Герасимова 2013: 15]. М.Е. Леушин указывает, что эффективность властных структур на местном уровне зачастую отождествляется исключительно с сокращением расходов, при этом игнорируется результат работы органов управления местных органов власти [Леушин 2013: 85]. О.А. Ежукова считает, что «исследование эффективности деятельности органов местного самоуправления имеет непосредственную связь с проблематикой эффективности правового регулирования» [Ежукова 2012: 63].

Все вышеупомянутые определения так или иначе обращают внимание на то, что эффективность деятельности органов местного самоуправления должна носить системный характер.

Система оценки эффективности деятельности органов муниципальной власти в Российской Федерации начала складываться с 2007 г. С учетом степени важности построения системы эффективных органов местного самоуправления 18 ноября 2007 г. в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) была введена статья 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления», которая устанавливает порядок составления списка показателей оценки и обосновывает возможность предоставления субсидий муниципалитету для поощрения и/или содействия достижению наилучших значений показателей<sup>1</sup>.

Для реализации вышеупомянутого федерального закона в 2008 г. Президент РФ издал указ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>2</sup>. Кроме того, в каждом субъекте РФ был принят указ высшего должностного лица «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления».

Проанализировав перечисленные выше нормативные акты, мы выделили ряд характеристик, относящихся непосредственно к российской системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

1. Оценка эффективности деятельности строится в отношении результатов деятельности органов местного самоуправления в следующих сферах: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления, энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

2. Для оценки эффективности применяются как абсолютные, так и относительные показатели (например, среднегодовая численность постоянного населения и объем не завершенного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа (муниципального района), тыс. руб.).

3. Оценка эффективности строится на объективных данных мониторинга оценки эффективности деятельности муниципалитета и на субъективной оценке населением (опрос населения) деятельности органов местного самоуправления.

4. Источниками информации для заполнения показателей являются статистические данные, представленные субъектами РФ, которые формируют официальную статистическую информацию по показателям в соответствии с федеральным планом статистических работ.

Необходимо также отметить региональный нормотворческий компонент, затрагивающий оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. Так, в Белгородской обл. существует целый ряд принятых норма-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_71840/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71840/) (проверено 04.02.2021).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136553> (проверено 04.02.2021).

тивных документов, направленных на повышение качества оценки эффективности деятельности муниципалитетов области:

1) постановление Губернатора Белгородской области «О мониторинге и оценке достигнутых значений ключевых показателей эффективности деятельности управленческих команд органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Белгородской области»<sup>1</sup>.

2) постановление Губернатора Белгородской области «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>2</sup>.

3) постановление Губернатора Белгородской области «Об организации и проведении опросов населения в муниципальных районах и городских округах Белгородской области по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и организаций с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий»<sup>3</sup>.

Важно подчеркнуть, что в Белгородской обл. оценка эффективности деятельности муниципальных образований производится не только согласно перечню федеральных показателей, но и на основе дополнительных показателей, которые направлены на мониторинг и оценку деятельности управленческих команд муниципалитетов области.

Согласно указу Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», на данный момент определено 13 основных показателей оценки эффективности деятельности муниципальных образований (с 1 января 2019 г.):

1) число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения;

2) доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;

3) доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения;

4) доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района);

5) доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района);

---

<sup>1</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 14.02.2020 № 7 «О мониторинге и оценке достигнутых значений ключевых показателей эффективности деятельности управленческих команд органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Белгородской области» (с изм. от 20.03.2020). Доступ: <http://docs.cntd.ru/document/570716020> (проверено 10.02.2021).

<sup>2</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 02.08.2018 № 80 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изм. от 20.11.2019). Доступ: <https://base.garant.ru/42726770/> (проверено 10.02.2021).

<sup>3</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 11.03.2014 № 19 «Об организации и проведении опросов населения в муниципальных районах и городских округах Белгородской области по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и организаций с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий» (с изм. от 21.04.2020). Доступ: <http://docs.cntd.ru/document/432806927> (проверено 10.02.2021).

6) доля детей в возрасте от 1 года до 6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от 1 года до 6 лет;

7) общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя;

8) доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов;

9) доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

10) удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. м общей площади и/или на 1 человека);

11) удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. м общей площади и/или на 1 человека);

12) удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных);

13) результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований.

Стоит отметить, что некоторые из представленных показателей не зависят напрямую от деятельности органов местного самоуправления. Например, по такому показателю как «доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального района» на практике не может быть достигнуто абсолютное значение. Это связано с тем, что на территории муниципалитета находятся земельные участки, не являющиеся объектами налогообложения, например земли общего пользования или земли, сдающиеся в аренду, которые также входят в состав общей территории муниципального образования. В итоге, значение данного показателя не зависит на 100% именно от деятельности органов местного самоуправления, следовательно, и произвести оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления на основании результатов данного показателя в полной мере невозможно. Таким образом, основываясь на результатах оценки по представленному перечню, мы можем судить скорее о ситуации в муниципальном районе в целом, чем об эффективности деятельности самих органов местного самоуправления. Для достижения максимального эффекта деятельности органов местного самоуправления требуется не только совокупность результатов на данный момент, но и постоянный мониторинг их деятельности.

Особое внимание, на наш взгляд, необходимо обратить на 12-й и 13-й показатели перечня, утвержденного указом Президента РФ № 607 при проведении мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления. Данные показатели отражают оценку эффективности деятельности муниципалитетов непосредственно населением, что, в свою очередь, является ключевым фактором в коммуникации между муниципальной властью и обществом. Так, начиная с 2014 г., в Белгородской обл. при проведе-

нии мониторинга стали учитываться общественное мнение и степень удовлетворенности населения по ключевым направлениям деятельности органов местного самоуправления<sup>1</sup>. С этого времени опрос населения в регионе проводится на постоянной основе.

В Белгородской обл. опрос населения об эффективности деятельности руководителей муниципалитетов, организаций, предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ (контрольный пакет акций которых находится в государственной или в муниципальной собственности), осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, проводится с применением ИТ-технологий на сайте *ocenka.belregion.ru*. Данный вид деятельности регламентирован постановлением Губернатора Белгородской области от 11 марта 2014 г. № 19. С 2018 г. в Белгородской обл. проводится независимая оценка качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований области.

Однако в настоящее время существует проблема в системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая кроется в утвержденных Правительством РФ методических рекомендациях о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Согласно п. 7 данной методики, «комплексная оценка эффективности местного самоуправления определяется по формуле, где математически строго устанавливается доля оценок эффективности местного самоуправления со стороны населения и государственной власти – 20% и 80% соответственно. То есть, мнение представителей государственной власти о работе местных чиновников в 4 раза важнее того, как их работу оценивают местные жители<sup>2</sup>. Такое положение дел нужно менять с учетом того, что сегодня пространство для участия населения в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления значительно расширилось, что связано с развитием информационно-коммуникативных технологий, появлением новых каналов взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

В Белгородской обл. органы местного самоуправления используют в своей деятельности социальные сети, но работа в этом направлении выстраивается недостаточно эффективно. Так, при проведении нами стандартизированного анкетирования ( $N = 303$ , Белгородская обл., 2020) респондентам был задан вопрос: «Владеете ли Вы информацией об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления на территории вашего муниципалитета?» Выяснилось, что 74,9% не владеют данной информацией вообще, и лишь 25,1% с ней знакомы. На уточняющий вопрос: «Если Вы не знакомы с данной информацией, то с чем это, прежде всего, связано?» – 21,12% ответили, что

<sup>1</sup> Сводный доклад о результатах мониторинга и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Белгородской области за 2018 год. Доступ: [https://belregion.ru/activity/monitoring\\_effectiveness/activities\\_subjects.php](https://belregion.ru/activity/monitoring_effectiveness/activities_subjects.php) (проверено 16.02.2021).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р. (ред. от 13.07.2011) «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”». Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93897/> (проверено 04.02.2021).



«информация не присутствует в муниципальной газете», 8,91% опрошенных ответили, что «информация не присутствует на официальном сайте администрации муниципального образования», а 35,32% респондентов – что «информация не присутствует в официальных аккаунтах органов и учреждений местного самоуправления в социальных сетях». 30,36% ответили, что «информация не присутствует в аккаунтах групп и сообществ в социальных сетях» (например, «Подслушано Белгород», «Черный список Белгорода»), не интересуются данной информацией 4,29% респондентов.

Большинство респондентов узнают о деятельности муниципального образования из аккаунтов групп и сообществ в социальных сетях (например, «Подслушано Белгород», «Черный список Белгорода»), и лишь 15,8% респондентов в качестве источника информации используют официальный сайт администрации муниципального образования (см. табл. 1).

Таблица 1

**Основные информационно-коммуникативные источники,  
с помощью которых население узнает о деятельности учреждений  
и органов местного самоуправления**

№ п/п	Информационно-коммуникативные источники	% от числа опрошенных
1.	Муниципальная газета	10,20
2.	Официальный сайт администрации муниципального образования	7,20
3.	Официальные аккаунты органов и учреждений местного самоуправления	30,30
4.	Аккаунты групп и сообществ в социальных сетях	52,30

Проанализировав полученные данные, можно утверждать, что большинство опрошенных не владеют информацией о системе оценки эффективности органов местного самоуправления на их территории. Причину респонденты видят в том, что данная информация не публикуется ни в традиционных источниках (местная газета), ни в информационно-коммуникативной сети (официальный сайт органов местного самоуправления, официальные аккаунты в социальных сетях, группы и сообщества альтернативных сетевых ресурсов). Основными источниками получения информации о деятельности органов местного самоуправления респонденты хотят видеть социальные сети и электронные СМИ.

Органам местного самоуправления в Белгородской обл. необходимо более открыто проводить мониторинг, более качественно информировать о его результатах местное население, активнее использовать ресурсы информационно-коммуникативной сети Интернет. Такие меры позволят органам местного самоуправления более эффективно осуществлять свою деятельность, что будет способствовать повышению уровня благосостояния населения и его социального самочувствия. Будем надеяться, что реформы в сфере муниципального управления, в частности пересмотры методик оценки эффективности работы муниципальных образований и введение региональных нормативно-правовых актов, регулирующих данную систему, окажут положительное влияние на эффективность деятельности самих органов местного самоуправления и позволят проводить мониторинг более открыто и системно, в т.ч. с использованием всех возможностей информационно-коммуникативных технологий.

### Список литературы

Герасимова У.Г. 2013. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. — *Практика муниципального управления*. № 9. С. 14-18.

Ежукова О.А. 2012. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы. — *Конституционное и муниципальное право*. № 1. С. 61-67.

Леушин М.Е. 2013. *Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления*. Чита: Молодой ученый. 210 с.

*REPEI Artem Olegovich, student of the Chair of International Relations, Foreign Regional Studies and Political Science, Belgorod State National Research University (85 Pobedy St, Belgorod, Russia, 308015; Art.Repei@yandex.ru)*

## MONITORING THE EFFICIENCY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A TOOL FOR IMPROVING THE QUALITY OF MUNICIPAL GOVERNANCE (on the example of the Belgorod Region)

**Abstract.** *The article analyzes the Russian system of assessing the effectiveness of the local governmental bodies on the base of regulatory legal acts of the area, including usage of the regional equivalents. The author identifies the key problems of monitoring the efficiency of the activities of municipalities on the territory of the Belgorod Region.*

**Keywords:** *performance monitoring, local self-governing bodies, municipalities, performance assessment system*