

Научная статья

УДК 352

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-4-39-44

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПТИМИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ОЦЕНОЧНОГО МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

**Владимир Антонович Сологуб<sup>1</sup>, Алексей Сергеевич Куреневский<sup>2</sup>**

<sup>1, 2</sup>Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

Автор, ответственный за переписку: Алексей Сергеевич Куреневский, kurenevskii.alexey@mail.ru

**Аннотация.** Государственная политика и государство в целом может строиться по-разному, опираясь на разные по своей сущности методы, функции и стиль управления, однако основа у всех одна – все они были образованы путем консолидации местных сообществ, создания запроса снизу вверх о защите собственности и прав каждого конкретного представителя этих сообществ. Так, в рамках настоящего исследования главная идея заключается в анализе методологий зарубежной и отечественной оценки эффективности органов местного самоуправления как низового уровня власти, с которого и начинается управление, который лучше всего знает и понимает запросы населения и может на них ответить, и, в результате, формирование иной, более совершенной и эффективной с точки зрения организационно-процессного аспекта системы мониторинга.

**Ключевые слова:** эффективность, мониторинг, оценка, местное самоуправление, органы власти, региональное управление, федерация, методология оценки, зарубежный опыт

**Для цитирования:** Сологуб В. А., Куреневский А. С. Предложения по оптимизации механизма оценочного мониторинга деятельности органов местного самоуправления региональными органами власти: организационный аспект // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 39-44. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-39-44>

Methodology for creating research consortia for the development and use of the potential  
of young scientists in the public power system

Original article

## **PROPOSALS FOR OPTIMIZING THE MECHANISM OF EVALUATION MONITORING OF THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES BY REGIONAL AUTHORITIES: ORGANIZATIONAL ASPECT**

**Vladimir A. Sologub<sup>1</sup>, Alexey S. Kurenevsky<sup>2</sup>**

<sup>1, 2</sup>South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

Corresponding author: Alexey S. Kurenevsky, kurenevskii.alexey@mail.ru

**Abstract.** State policy and the state as a whole can be built in different ways, relying on different methods, functions and management style, but they all have the same basis - they were all formed by consolidating local communities, creating a request from the bottom up to protect the property and rights of each individual representative of these communities. So, within the framework of this study, the main idea is to analyze the methodologies of foreign and domestic evaluation of the effectiveness of local self-government bodies as a grassroots level of government, from which management begins, which best knows and understands the needs of the population and can respond to them, and, as a result, the formation of a different, more perfect and effective from the point of view of organizational and process aspect of the monitoring system.

**Keywords:** efficiency, monitoring, evaluation, local self-government, authorities, regional administration, federation, evaluation methodology, foreign experience

**For citation:** Sologub V. A., Kurenevsky A. S. Proposals for optimizing the mechanism of evaluation monitoring of the activities of local self-government bodies by regional authorities: organizational aspect. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(4):39-44. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-39-44>

Эффективность или вообще качество государственного управления чаще всего оценивается населением через конкретные действия органов местного самоуправления, через то, насколько качественно и быстро муниципальные органы власти могут решать насущные проблемы. Через призму местной власти гражданами оценивается вся власть в государстве. Отсюда появившиеся в российской практике рейтинги субъектов, оценка эффективности руководителей субъектов, мониторинг эффективности органов местного самоуправления, оценка конкурентоспособности региона, инвестиционной привлекательности и т.д. Эти рейтинги и оценки – основа принятия решений о доверии или недоверии губернаторам, об эффективности глав муниципальных образований, и в целом о реализации политики на местах. При этом проблемная сторона этих рейтингов и оценок заключается в их затянутости, долгой продолжительности процесса оценок и их размытости из-за большого количества критериев, чаще всего разных, но взаимосвязанных между собой.

Таким образом, при появлении рейтинга или отчета об оценке с конкретными баллами, эти данные уже становятся не актуальными и не отражают реальное положение дел. Это становится ещё более болезненно в связи с событиями последних лет – постоянно обновляющимся списком санкций на нашу страну, начавшихся после кризиса 2014 года и усилившихся после начала специальной военной операции на Украине, мировой пандемией. Современный мир меняется быстрее, чем успевают оценить деятельность местного самоуправления в этом мире, поэтому как никогда важно сейчас качественное изменение современного оценочного механизма, его оптимизация и совершенствование.

Актуальность выбранной для исследования темы подтверждается и высказываниями высших должностных лиц нашей страны. Так, президент России Владимир Путин, поздравляя работников местных органов власти с профессиональным праздником в 2022 году, отметил, что развитие местного самоуправления и повышения его эффективности – безусловный приоритет России<sup>1</sup>.

Эффективность органов местной власти определяется через тенденции и перспективы развития территории, новые методы управления, которые ориентировались бы на социальные ожидания населения на конкретной территории, присутствием обратной связи, отлаженным механизмом общественной оценки действий и решений системы власти. Наиболее качественно эффективность можно оценить через фактическое отношение население к различным сторонам социального развития, накладывая их основу на конкретные действия конкретных служащих, на муниципальные управленческие решения. Эффективность концентрируется на основных направлениях, ориентирах устойчивого развития территории и удовлетворения потребностей населения. Это, в первую очередь, есть переориентирование деятельности местных органов на конкретный, измеримый социально-значимый результат [1]. Итогом оценки в общем виде является анализ развития территории с точки зрения SWAT-анализа и принятие необходимых управленческих решений. В таком виде этот процесс является важнейшей частью публичного управления, в конечном счете, оценка позволяет получить и проанализировать информацию о деятельности местных органов власти, о достижениях ими целевых показателей, об удовлетворенности населения и назревших проблемах. Завершение оценки связано с выявлением проблемных мест, поиском необходимых ресурсов для улучшения и подготовкой направлений развития [2].

Современная система замера эффективности органов местного самоуправления начала выстраиваться с 2007 года. С точки зрения законодательства, как федерального, так и регионального, с того времени произошло заметное количество изменений, связанных в том числе

---

<sup>1</sup> Поздравление Президента России с днём самоуправления, 21.04.2022.  
URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/letters/68255>

с проведением административной реформы, которые затронули все стороны системы оценки: изменялось количество показателей, методика оценки, критерии, сама процедура [3].

Действующая система оценки в Ростовской области функционирует на основе распоряжения Губернатора области об этой оценке, которое зеркально федеральному. Также важным нормативным документом является Пояснение, выпущенное службой статистики, которые касаются особенности экспертизы предоставляемых для оценки показателей.

Распоряжение губернатора фиксирует создание экспертной группы для проведения мониторинга, утверждение перечня исследуемых и оцениваемых показателей, порядок доклада, организацию соцопросов для оценки эффективности населением, что предполагается указом Президента, а также утверждает сам процесс проведения мониторинга. Он сводится к следующим ежегодным пунктам: сначала каждый глава муниципального образования подготавливает сводный доклад по установленным показателям, их состояние сейчас и на ближайшие три года, затем этот доклад направляется для экспертизы в органы статистики, уже после этого он перенаправляется непосредственно в Министерство, отвечающее за эту сферу, который в итоге и публикует сводный доклад и подводит итоги оценки эффективности.

Также важным, на наш взгляд, является рекомендация главам муниципальных образований в срок до 1 ноября предоставлять в вышеупомянутое министерство расписанный по пунктам и подтвержденный ресурсами план улучшения показателей [3].

Помимо ежегодного мониторинга эффективности по показателям, утвержденным Указом Президента РФ №1317, в Ростовской области проводится ежегодное углубленное изучение работы нескольких муниципальных образований (количество и какие именно – утверждается распоряжением Правительства Ростовской области). Цель такого изучения – оптимизация системы управления в муниципалитетах. Оценка проводится специально созданной для этих целей межведомственной группой, которой анализируются доклады глав выбранных муниципальных образований, другие имеющиеся отчетные документы, а также организуются выезды на места для объективной оценки реального положения дел. Главным образом анализируются исполнение следующих функций: распоряжение финансами, имуществом и участками, управление экономикой территорий, управление инфраструктурой, управление занятостью населения, вопросами труда и социального развития. По итогам такого изучения прописываются рекомендации по улучшению системы управления муниципального образования, обязательные к исполнению, а объектами изучения чаще всего становятся муниципалитеты, показывающие худшие результаты по итогам ежегодного мониторинга<sup>1</sup>.

С точки зрения исследуемой проблематики, на стыке теории и практики можно выделить условные три полюса эффективности органов местного самоуправления: инвесторы, государство, население.

В целях одобрения того, что делает местная власть глазами населения, необходимо принимать такие меры, которые оказывают видимое положительное влияние на жизнь граждан, при этом желательно, чтобы подобные меры реализовывались динамично и совпадали с потребностями самого населения. Здесь, например, существует проблема сложности оценки со стороны населения - значительная часть людей не понимает куда тратятся средства местного бюджета [4]. В том случае, если местный бюджет будет направлен на строительство детской площадки или на обеспечение бесплатного транспорта положительная оценка населения будет выше, чем в том случае, если средства местного бюджета пойдут на инвестиционные вложения в производственный сектор, даже в случае большей эффективности второго варианта. Возникает проблема неэффективного перераспределения ответственности, в рамках которой население оценивает органы местного самоуправления по тем сферам, которые фактически регулируются на других уровнях власти [5].

Кроме того, следует отметить и иные недочеты замера эффективности органов местной власти с точки зрения общественного мнения. Исследователи социологических опросов эффективности органов местного самоуправления свидетельствуют, что зачастую выраженное

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Ростовской области от 10.01.2022 № 9 "Об изучении деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований в Ростовской области в 2022 году" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6100202201120014> (Дата обращения: 30.07.2022).

мнение граждан об оценке органов местного самоуправления связано с их негативным опытом обращения в орган государственной власти, отказом в получении льготы, неудачным лечением в больнице, иным негативным опытом взаимодействия с практически любой бюджетной организацией [5]. При этом существует и обратный опыт, при котором люди активно отвечают на опросы общественного мнения так, как, по их мнению, желают опрашивающие, что также негативно сказывается на общей эффективности социологии в решении подобной проблемы. Есть проблема, которая заключается в методологии составления таких опросников: составляющие создают вопросы таким образом, чтобы с большей вероятностью получить необходимый ответ от граждан [6].

Таким образом социология на практике подвергает реальную информацию и мнение граждан существенным искажениям, которые связаны с их некомпетентностью в сфере местного самоуправления и желанием дать нужный ответ, желанием получить нужный ответ со стороны опрашивающих [7].

С точки зрения государства, цель местной власти – обеспечивать высокий уровень жизни населения, и в таком случае теоретически оценка деятельности органов самоуправления со стороны населения и государства должна совпадать. Но фактически это не всегда так. Например, стоит помнить, что подавляющая часть муниципальных образований в России находится в зависимости от получаемых посредством межбюджетных трансфертов средств. Кроме того, активно используется механизм передачи части государственных полномочий на местный уровень, что зачастую делает органы местного самоуправления фактически низшим уровнем государственного управления в России [8].

Третий полюс – инвестиционная деятельность, которая наименее заметна для населения, а зачастую и для государственных институтов. Например, инвестиции в территорию муниципального образования могут осуществляться в более значительных масштабах при условиях снижения налогообложения и введения особой экономической зоны или обозначение территорий опережающего развития. Сложности совмещения интересов населения и бизнеса также достаточно очевидна: инвесторы могут построить завод, который будет оказывать отрицательное воздействие на внешний мир, что может стать фактором конфликта между представителями бизнеса и местным населением. В итоге данные примеры наглядно демонстрируют фактическую невозможность совмещения интересов населения, бизнеса и государства в деятельности органов местного самоуправления в сбалансированном виде [9]. Возможным путем первичного этапа разрешения данной проблемы может быть создание законодательной основы вокруг самого понятия эффективности органов власти, в том числе и местных.

В результате, фактически универсальные показатели оценки эффективности не работают, и их невозможно внедрить из-за факторной базы – каждая сторона оценивает эффективность по-своему, по своим критериям, в своих сферах интереса. Эти критерии даже могут противоречить друг другу, как рассмотрено в примерах выше.

Кроме того, авторами работы во взаимодействии с Министерством региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области, было проведено исследование, касающееся непосредственно организационного аспекта процесса замера эффективности местной власти. В результате были выделены следующие проблемы: показатели эффективности местной власти не коррелируются с её реальной практической деятельностью, система показателей не стабильна и полученные на основе неё данные быстро устаревают.

В рамках анализа этих и более точечных проблем, проведено исследование системы мониторинга с точки зрения всестороннего анализа. В результате мы получили описанные ниже выводы по возможным направлениям развития этой системы.

*Рекомендуется исследовать систему CAF и сделать попытку адаптации её на нашу систему публичной власти.* Данная методика позволила внедрить в Европейский публичный сектор управления современные методы менеджмента и достичь качественно новых результатов. В этой методологии существует две очевидные системы критериев: возможности и результаты. При этом система достаточно адаптивна и может эффективно функционировать в рамках разнообразных органов власти. Использование данной системы позволяет использовать широкий перечень подкритериев в зависимости от специфики деятельности отдельного органа местного самоуправления. Результаты в рамках Общеввропейской системы оценки измеряются посредством анализа прямых показателей, степени удовлетворенности, внутренних показателей

оценки [10]. Использование данной методики позволяет определить наиболее приоритетные направления функционирования власти на местах и использовать относительно простой инструментарий для совершенствования принимаемых управленческих решений.

*Рекомендуется проделать работу по развитию существующей нормативно-процессной стороны оценки эффективности местной власти вышестоящим органами власти по следующим направлениям:*

- развитие института общественного контроля посредством возвращения ему прав и полномочий вместо использования опросов общественного мнения, развитие императивного мандата общественного контроля над муниципальными депутатами;
- внедрение комплексных интегральных показателей социально-экономического развития муниципального образования в целях развития конкуренции между органами местного самоуправления с учетом корректирующих коэффициентов исходной ресурсной базы муниципального образования;
- замена неинформативных и неэффективных показателей оценки на реально значимые для населения показатели оценки деятельности органов местного самоуправления. Развитие связи показателей со спецификой конкретного муниципального образования. Исключение из показателей эффективности тех из них, которые на протяжении многих отчетов находятся на верхнем значении или близко к нему;
- развитие системы отчетности органов местного самоуправления во временном выражении, создание системы стратегической отчетности органов местного самоуправления перед региональными властями;
- развитие связи региональной и местной оценки эффективности, корреляция показателей с действующими программами развития субъектов и муниципальных образований.

#### Список источников

1. Шевандрин А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и практика ее применения // Региональная экономика: теория и практика. 2011. №35. С. 26–32.
2. Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. №3. С. 15–21.
3. Буров А. В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований: элитологический аспект. Дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д., 2008. 151 с.
4. Бисакаева М. А. Социологические опросы населения как способ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Система ценностей современного общества. 2013. № 32. С. 103–107.
5. Щепачев В. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.
6. Баранова И. В. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности деятельности органов власти // Влияние модернизации общественных и корпоративных финансов на структуру и содержание программ непрерывного профессионального образования в области экономики и менеджмента: материалы Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск, 2012. С. 101–107.
7. Божья-Воля А. А. Оценка органов местного самоуправления: статистика или мнение жителей? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 53–68.
8. Ежукова О. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61–67.
9. Ярошенко Г. В., Курневский А. С. Развитие России: проблема детерминизма // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 1. С. 229–232.
10. Маркварт Э. Маслов Д. В., Лаврова Т. Б. САФ: модель управления качеством для организаций публичной сферы // Государственная служба. 2020. №5 (127). С. 26–31.

### References

1. Shevandrin A. V. The system of evaluating the effectiveness of local self-government bodies and the practice of its application. *Regional economy: theory and practice*. 2011;(35):26–32. (In Russ.)
2. Voroshilov N. V. Efficiency of municipal management: essence and approaches to assessment. *Problems of territory development*. 2015;(3):15–21. (In Russ.)
3. Burov A. V. *The system of evaluating the effectiveness of local self-government of municipalities: the elitological aspect*. Dissertation. Rostov-on-Don, 2008. 151 p. (In Russ.)
4. Bisakaeva M. A. Sociological surveys of the population as a way to assess the effectiveness of local self-government bodies. *The value system of modern society*. 2013;(32):103–107. (In Russ.)
5. Shchepachev V. A. Evaluation of the effectiveness of local self-government bodies as a form of public control. *Constitutional and municipal law*. 2017;(2):57–61. (In Russ.)
6. Baranova I. V. Improvement of methodological approaches to assessing the effectiveness of government authorities. In: *The impact of modernization of public and corporate finance on the structure and content of continuing professional education programs in economics and management: materials of the International scientific and Practical Conference / under the general ed. by N.V. Fadeikina*. Novosibirsk; 2012. P. 101–107. (In Russ.)
7. Bozh'ya-Volya A. A. Assessment of local self-government bodies: statistics or the opinion of residents? *Issues of state and municipal administration*. 2015;(1):53–68. (In Russ.)
8. Yezhukova O. A. Evaluation of the effectiveness of local self-government bodies in the Russian Federation: problems and prospects. *Constitutional and municipal law*. 2012;(1):61–67. (In Russ.)
9. Yaroshenko G. V., Kurenevsky A. S. Development of Russia: the problem of determinism. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2021;(1):229–232. (In Russ.)
10. Marquart E. Maslov D. V., Lavrova T. B. CAF: a quality management model for public sector organizations. *Public Service*. 2020;5(127):26–31. (In Russ.)

### Информация об авторах

В. А. Сологуб – докт. социол. наук, проф. кафедры государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС;  
А. С. Курневский – магистрант ЮРИУ РАНХиГС.

### Information about the authors

V. A. Sologub – Doctor of Sociological Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Administration of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА;  
A. S. Kurenevsky – Master's student of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.  
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 11.11.2022; одобрена после рецензирования 23.11.2022; принята к публикации 24.11.2022.

The article was submitted 11.11.2022; approved after reviewing 23.11.2022; accepted for publication 24.11.2022.