

Ссылка для цитирования этой статьи:

Игнатъева И.В. Оценка эффективности как инструмент ответственности деятельности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Human Progress. 2025. Том 11, Вып. 6. С. 30. URL: http://progress-human.com/images/2025/Том11_6/Ignatyeva.pdf
DOI 10.46320/2073-4506-2025-6a-8.

УДК 342.9

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Игнатъева Ирина Валентиновна

доцент кафедры общегосударственных и государственно-правовых дисциплин,
Восточно-Сибирский филиал,
Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева
г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению результативной системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для всех видов муниципальных образований, повышение открытости и прозрачности данной системы, в том числе путем установления понятных, доступных, легко проверяемых показателей эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления, привязанных к результатам их деятельности и характеризующих основные сферы их ответственности. В настоящее время указанная система недостаточно прозрачна, системна, объективна и, как следствие, не в полной мере отвечает заявленным целям. Автор статьи указывает на наличие объективных и субъективных причин при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления и делает вывод, что перечень критериев оценки эффективности органов местного самоуправления можно считать оптимальным в том случае, если он основывается на показатели изменения уровня и качества жизни населения. В связи с чем, вносится ряд существенных предложений по соотношению оценки эффективности и ответственности органов местного самоуправления в рамках принятия нового Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Ключевые слова: органы местного самоуправления, оценка эффективности, одноуровневая система, ответственность, представительный орган, глава муниципального образования, субъекты Российской Федерации.

20 марта 2025 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан Федеральный закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33-ФЗ), который вступает в силу с 19.06.2025, за исключением ст. 32, 37, 39 и ч. 23 ст.89, вступающих в силу с 01.01.2027, и применяется с учетом установленных им особенностей. По сути, принятие ФЗ № 33-ФЗ знаменует собой переход на одноуровневую систему местного самоуправления. Однако, с 19.06.2025 и до 01.01.2027 установлен переходный период, в течение которого органы местного самоуправления осуществляют полномочия в соответствии со статьями 14-18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 13.12.2024)¹ (далее – ФЗ № 131-ФЗ).

По ФЗ № 33-ФЗ местное самоуправление будет осуществляться в трёх видах муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения. При этом, для субъектов РФ с особенностями (социально-экономическими, историческими, национальными и другими) допускается сохранение двухуровневой системы (поселения и муниципальные районы)². Если муниципальный или городской округ сформированы в границах более одного поселения, существовавшего по состоянию на день вступления в силу закона, то в административных центрах таких поселений сформируют территориальные органы, входящие в структуру местной администрации [1, с. 230].

В нормах о структуре органов местного самоуправления сохраняются действующие положения ФЗ № 131-ФЗ. Речь идет о едином сроке полномочий депутатов, главы муниципального образования и иных лиц, замещающих муниципальные должности (5 лет), о составе представительного органа муниципального образования (он формируется из

¹ Документ признан утратившим силу с 1.01.2027 в связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

² Авторы исследования упоминают Челябинск, Самару и Махачкалу как города, где в рамках пилотного внедрения двухуровневой модели произошло сближение депутатов с избирателями. Результатом реформы стало расширение муниципального депутатского корпуса. Также есть упоминание о Татарстане, где, двухуровневая система доказала свою эффективность, так как предполагает максимальное вовлечение граждан в решение вопросов местного значения. Кроме того, такая система, обеспечивает устойчивое развитие интересов различных групп населения и реализацию всех прав.

депутатов, избранных на муниципальных выборах). При этом, перечень способов избрания главы муниципального образования дополнится новым механизмом – избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ. Такая мера должна обеспечить реализацию конституционного принципа единства системы публичной власти.

ФЗ № 33-ФЗ предусмотрены следующие нововведения, так, **часть 16 статьи 19** устанавливает, что глава муниципального образования (мэр) может возглавлять местную администрацию, но он не вправе исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Кроме того, согласно части 5 статьи 26 ФЗ № 33-ФЗ глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Для него могут быть установлены дополнительные гарантии, связанные с замещением государственной должности субъекта РФ, которые финансируются за счёт средств регионального бюджета. Правда, для реализации этих норм необходимо принятие закона субъекта РФ.

Кроме того, ФЗ № 33-ФЗ вводит новые механизмы ответственности главы муниципального образования. Так, высшее должностное лицо субъекта РФ сможет отрешить от должности главу муниципального образования: за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей с учетом мнения представительного органа муниципального образования не ранее чем через один год со дня вступления в должность главы муниципального образования; с учетом мнения совета муниципальных образований субъекта РФ не ранее чем через два года со дня вступления в должность, если высшим должностным лицом субъекта РФ два и более раза вносились в представительный орган муниципального образования и были им отклонены инициативы об удалении главы в отставку.

В отличие от ФЗ № 131-ФЗ в новом акте не закрепляются отдельно перечни вопросов местного значения и полномочия по их решению для различных видов муниципальных образований. Содержатся три общих перечня полномочий: по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ; по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ для органов государственной власти субъекта РФ; по которым для обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта РФ может быть принято решение об их реализации органами местного самоуправления.

Согласно статье 40 ФЗ № 33-ФЗ перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. В настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 (в ред. от 11.06.2021), которым утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов³. К таким показателям относятся: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчёте на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля протяжённости автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяжённости автомобильных дорог общего пользования местного значения; доля населения, проживающего в населённых пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром муниципального, городского округа (муниципального района), в общей численности населения муниципального, городского округа (муниципального района); доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального, городского округа (муниципального района); доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учёте для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет⁴. Всего было свыше 130 показателей, из которых 32 содержались в первоначальной редакции Указа № 607.

³ Позднее были приняты постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления 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» и Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», а в конце 2018 года Президент России утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, среди которых содержится поручение – одобрить показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по достижению целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (№ Пр-2426ГС от 18 декабря 2018 г.)

⁴ Помимо перечисленных в Указе Президента РФ от 28.04.2008 № 607, для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления используются, например, такие показатели: отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района); доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводят оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. Один из важнейших показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления – уровень оценки населением результатов их работы. Он определяется на основе данных независимых социологических опросов населения, которые проводит специализированная организация в порядке, установленном законодательством субъекта РФ.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления проводится ежегодно. Например, в Иркутской области главы органов местного самоуправления до 1 мая года, следующего за отчётным, размещают на интернет-сайтах муниципалитетов доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчётный год и их планируемых значениях на 3-летний период. До 1 октября на официальном сайте субъекта РФ размещается сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления. Оценка муниципальных образований проводится по трём направлениям: достигнутый уровень показателей, динамика их значений и оценка населением деятельности органов местного самоуправления. К преимуществам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления можно отнести определение зон, требующих приоритетного внимания. Это позволяет сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления. Далее, выявление внутренних ресурсов для повышения качества и объёма предоставляемых населению услуг. Мотивация руководителей показывать лучшие результаты работы. По итогам оценки эффективности муниципальные образования, показавшие лучшую динамику развития, получают гранты от государства и региона. Размер грантов, выделяемых по результатам определения комплексной эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, может определяться и в процентах от общей суммы грантов, предусмотренной бюджетом субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, например, за первое место – 30%; за второе место – 25%; за третье место – 20%; за четвертое место – 15%; за пятое место – 10%.

Выделение грантов осуществляется за счет средств, предусмотренных в региональном бюджете на соответствующий финансовый год, в форме дотаций за достижение и (или) на

оснащения; доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения с твёрдым покрытием, в отношении которых произведён капитальный и текущий ремонт; площадь земельных участков, предоставленных для строительства; объём жилищного строительства; уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги.

поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

Доклады глав местных администраций о достижении показателей эффективности размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления, что позволяет населению ознакомиться с их работой. Например, в докладе о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления города Иркутска за 2024 год, который, был утверждён 15 апреля на заседании городской Думы были подведены следующие итоги работы администрации Иркутска в 2024 году: бюджет: доходная часть с учётом корректировок составила 39 млрд 581 млн рублей, расходная – 42 млрд 120 млн рублей; В 2025 году доходная часть казны прогнозируется в объеме 34 млрд 755 млн рублей, расходная – 35 млрд 55 млн рублей. При формировании проекта бюджета учтены приоритеты, которые определены Стратегией социально-экономического развития Иркутска до 2036 года. Со следующего года начнется реализация 12 муниципальных программ.

В 2024 году Иркутск участвовал в нескольких национальных проектах такие как «Безопасные качественные дороги», «Образование», «Жильё и городская среда», «Экология», «Демография», «Культура», «Туризм и индустрия гостеприимства» и других. По национальному проекту «Безопасные качественные дороги» в Иркутске было приведено в порядок 28,4 км городских улиц. По программе «Формирование комфортной городской среды» нацпроекта «Жильё и городская среда» благоустроено восемь общественных территорий. Транспортный парк Иркутска за 2024 год пополнился 80 низкопольными автобусами марки «НЕФАЗ» большой вместимости и одним автобусом «ПАЗ» малого класса. Среди завершённых объектов модернизация канализационно-очистных сооружений (далее – КОС) правобережной части города, система полностью обновлена и приведена в соответствие с международными стандартами. В результате пропускная способность КОС увеличена со 130 до 220 тысяч кубометров в сутки.

15 апреля 2025 года на внеочередном заседании Думы Иркутска депутаты единогласно приняли отчёт мэра города одобрив его деятельность⁵.

При оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, по

⁵ Результаты социологического исследования по изучению общественного мнения населения Иркутской области о результатах деятельности органов местного самоуправления (МСУ) по итогам 2023 года. Некоторые показатели удовлетворённости населения деятельностью органов МСУ в разных муниципальных образованиях региона: город Братск – 46%; Зиминское городское муниципальное образование – 52%; город Иркутск – 63,9%; и т.д.

нашему мнению, могут возникнуть проблемы, обусловленные как объективными, так и субъективными факторами. Ряд показателей (например, число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введенная в действие за один год; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) и т.п.) в значительной степени зависят от общего экономического положения в стране и регионе, географического положения муниципалитета и иных внешних факторов, имея достаточно слабую зависимость от компетентности и эффективности непосредственной деятельности главы муниципального образования и органов местного самоуправления муниципалитета в целом.

К субъективным факторам относится прежде всего то, что установленные в федеральном законодательстве показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по большей мере ориентированы на уровень опытных специалистов в сфере местного самоуправления и не полностью учитывают специфику местного депутатского корпуса, состоящего из депутатов, являющихся не профессиональными муниципальными управленцами, а в первую очередь представителями населения муниципального образования, что требует введения показателей, понятных и проверяемых с уровня понимания рядового жителя муниципалитета.

Кроме того, закрепленная в Указе № 607 совокупность показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, по отдельности или в совокупности однозначно свидетельствующих об уровне его эффективности или неэффективности, как высшего должностного лица муниципального образования, не дает цельного, системного отражения эффективности деятельности самого главы муниципального образования. В Указе № 607 отсутствуют как общая система ответственности органов местного самоуправления за конечные результаты своей деятельности, так и персональная ответственность должностных лиц местного самоуправления за достижение заявленных результатов.

В-седьмых, на территории муниципальных образований реализуются документы стратегического планирования, национальные проекты, государственные программы (федерального и регионального уровня), муниципальные программы, но управленческая

деятельность органов местного самоуправления в рамках реализации перечисленных документов по каким-то причинам оценке не подлежит.

В настоящее время оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, проводится по критериям оценки, утвержденным Постановлением № 1317.

Оценка эффективности работы органов местного самоуправления и их ответственность перед населением думается должна основываться на показатели изменения уровня и качества жизни населения⁶. Для этого проводятся социологические исследования, которые позволяют оценить степень удовлетворённости населения качеством получаемых услуг и эффективностью работы местной власти.

В качестве примера оценки эффективности как инструмента ответственности деятельности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования можно привести случай, о котором сообщалось в 2024 году: мэра Благовещенска Олега Имамеева привлекли к ответственности за нарушение порядка расходования бюджетных средств. В рамках программы по развитию системы ЖКХ города в 2022 году

⁶ По итогам 2023 года отмечалось улучшение 35 показателей рейтинга качества жизни в Иркутской области. Жители региона высоко оценили получение медицинской помощи, социальной защиты и возможности для открытия своего дела. Выросла удовлетворённость граждан получением услуг в здравоохранении, образовании, что превысило средние результаты по стране. Также сообщалось, что улучшается ситуация с записью детей в кружки и секции, граждане довольны качеством среднего профессионального образования, а также высоко оценивают качество питьевой воды, поступающей в дома. В 2023 году Иркутск занял 59-е место (из 85 возможных) в рейтинге регионов России по уровню жизни. При этом среди проблем города называли экологию, транспортную инфраструктуру и нехватку детских садов.

В 2023 году была принята стратегия социально-экономического развития Иркутска до 2036 года. Среди приоритетов – демография, развитие образования и науки, реформа общественного транспорта и экономический рост. Предполагалось, что за 12 лет средняя зарплата иркутянина вырастет не менее чем на 75%. Некоторые показатели, которые характеризуют изменения уровня и качества жизни населения Иркутска в первом полугодии 2024 года: демографические показатели: сложилась естественная убыль населения (превышение смертности над рождаемостью – 741 человек), наблюдался миграционный отток (превышение числа выбывших над числом прибывших – 1661 человек). Занятость населения: численность занятых в организациях (без малого бизнеса) выросла за год всего на тысячу человек и достигла 192 тысячи. При этом в Центр занятости обратились всего 2,3 тысячи человек, тогда как год назад работу искали более 4,2 тысячи. Цены: на 33 основных продукта питания они выросли на 9,6 процента. Ввод многоквартирных домов: по сравнению с 2023 годом сократился почти вдвое – со 122 до 67 тысяч квадратных метров. Бюджет: доходы городского бюджета за полугодие составили чуть более 19 млрд рублей, расходы – 18,2 млрд. При этом расходы на образование, физкультуру и спорт, социальную политику и культуру сократились. Заработная плата: зафиксирован рост среднемесячной заработной платы работников организаций на 19,2% в сравнении с аналогичным периодом прошлого года. Инвестиции и строительство: зафиксирован рост объёма инвестиций в основной капитал по крупным и средним организациям на 78,2%, инвестиций в основной капитал, профинансированных из бюджета города, – на 17,9%, а также объёма работ, выполненных по виду деятельности «строительство» – на 28,6%.

планировали построить тепловую сеть в одном из кварталов Благовещенска. Между министерством ЖКХ Амурской области и администрацией города заключили соглашение, по которому предоставили субсидию на строительство сети. Срок реализации проекта был определён не позднее 31 декабря 2022 года. Однако, в 2023 году прокуратура города установила, что строительство сети не выполнено, условия соглашения не реализованы. Это повлияло на качество теплоснабжения и горячего водоснабжения жителей города. В апреле 2024 года постановлением Благовещенского мирового суда мэр был привлечён к ответственности в виде штрафа в размере 11 тысяч рублей. Имамеев не согласился с постановлением суда и обжаловал его в апелляционном порядке. Однако Благовещенский городской суд оставил решение мирового судьи без изменения, а жалобу – без удовлетворения [2].

Таким образом, чтобы соотнести оценку эффективности и ответственности, можно предложить следующие меры:

1) закрепить в законодательстве понятные, доступные, наглядные и легко проверяемые показатели эффективности работы органов местного самоуправления. Они должны быть привязаны к результатам работы и характеризовать ключевые сферы ответственности.

2) Включить механизмы учёта мнения населения в процедуру оценки деятельности органов местного самоуправления. Например, закрепить обязательное обсуждение ежегодного отчёта главы муниципального образования на публичных слушаниях.

3) Сопровождать оценку эффективности определёнными преференциями или, напротив, санкциями. Это может оказывать стимулирующее воздействие, а не только информационное [3].

4) Увязать результаты оценки эффективности с отрешением от должности и удалением в отставку глав муниципальных образований.

Список литературы

1. Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. 2021. № 2. С. 229-259.
2. Мэры на грани нервного срыва. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/23/847995-meri-na-grani-sriva> (дата обращения: 03.07.2025).
3. Проект Рекомендаций круглого стола Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Комитет по федеративному устройству и вопроса местного

самоуправления) на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативного правового регулирования и механизмов практической реализации» 18 марта 2019 г.

EFFICIENCY ASSESSMENT AS A TOOL OF RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES TO THE POPULATION OF THE MUNICIPALITY

Ignatyeva Irina Valentinovna

Associate Professor of the Department of General State and State-Legal Disciplines
East Siberian Branch of the Russian State University of Justice named after V.M.
Lebedeva
Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the consideration of an effective system for assessing the effectiveness of local government bodies and local government officials for all types of municipalities, increasing the openness and transparency of this system, including by establishing clear, accessible, easily verifiable indicators of the effectiveness of local government bodies and officials, tied to the results of their activities and characterizing the main areas of their responsibility. At present, this system is not transparent, systematic, objective enough and, as a result, does not fully meet the stated goals. The author of the article points out the presence of objective and subjective reasons when assessing the effectiveness of local government bodies and concludes that the list of criteria for assessing the effectiveness of local government bodies can be considered optimal if it is based on indicators of changes in the standard and quality of life of the population. In this regard, a number of significant proposals are made on the relationship between assessing the effectiveness and responsibility of local government bodies within the framework of the adoption of the new Federal Law № 33-FZ «On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority».

Key words: local government bodies, performance assessment, single-level system, responsibility, representative body, head of the municipality, subjects of the Russian Federation.

References

1. Vydrin O.V., Zorin V.A. Sleeping reform»: practices of implementing a two-tier system of local self-government in urban districts // Political science. 2021. № 2. P. 229-259.
2. Mayors on the verge of a nervous breakdown. [Electronic resource]. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/23/847995-meri-na-grani-sriva> (date of access: 03.07.2025).
3. Draft Recommendations of the round table of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (Committee on Federal Structure and Local Self-Government) on the topic «System for assessing the effectiveness of local government bodies and local government officials: improving regulatory framework and mechanisms for practical implementation» March 18, 2019.