Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в единой системе публичной власти

Маховых Родион Русланович
аспирант, кафедра Конституционного, административного и уголовного права, Среднерусский институт управления - филиал Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Статья посвящена анализу методологических проблем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в контексте интеграции местного самоуправления в единую систему публичной власти. На основе сравнительного анализа практики различных муниципальных образований Российской Федерации выявлены ключевые противоречия между унификацией критериев оценки и объективным разнообразием условий функционирования муниципалитетов. Автор обосновывает необходимость дифференцированного подхода к оценке эффективности, учитывающего экономические, социальные, управленческие и политические аспекты деятельности местной власти. Особое внимание уделяется анализу недостатков существующих систем оценки и перспективам развития методологии, включающей субъективные оценки населения и инструменты цифровизации.

Ключевые слова: местное самоуправление, оценка эффективности, единая система публичной власти, муниципальное управление, методология оценки, качество жизни населения, муниципальные образования.

Конституционная реформа 2020 года закрепила местное самоуправление в качестве элемента единой системы публичной власти, что существенно переформатировало подходы к оценке его эффективности [1]. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации» установил параметры оценки, охватывающие образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортную инфраструктуру и развитие малого бизнеса. Вместе с тем, разработанная в 2007 году система опирается на стандартизированный набор показателей и не соотносится с особенностями развития отдельных территорий, что требует постоянного обновления и модернизации [2].

Действующая система оценки эффективности ОМСУ не учитывает специфику муниципальных образований, что приводит к методологическим трудностям при сравнительном анализе [3]. Попытки адаптировать единые критерии к многообразию муниципальных образований неизбежно приводят либо к чрезмерному упрощению, игнорирующему специфику, либо к усложнению, затрудняющему практическое применение [4].

Существующие подходы к оценке эффективности ОМСУ классифицируются по нескольким направлениям. Формально-юридический подход концентрируется на соответствии деятельности муниципалитетов законодательным требованиям и полноте исполнения государственных полномочий. Экономический подход фокусируется на финансовых показателях, бюджетной обеспеченности, объеме привлеченных инвестиций. Социологический подход оценивает удовлетворенность населения качеством услуг и уровень доверия к местной власти [5]. В то же время задачей комплексного подхода является объединение различных критериев оценки эффективности в единую систему.

Анализируя практику муниципальных образований следует отметить противоречие между декларируемой самостоятельностью местного самоуправления и фактическим жестким контролем со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормативное отнесение органов местного самоуправления к единой системе публичной власти не должно исключать самостоятельности в пределах своих полномочий, однако проведенный анализ указывает на усиление вертикали власти на всех уровнях.

Одной из ключевых проблем действующих систем оценки эффективности является преобладание количественных показателей над качественными. Так, используя «легкие» критерии оценки в виде объема бюджетных средств, реализованные проекты, благоустроенные территории, остаются без должного внимания действительно важные критерии, такие как взаимодействие с населением, уровень доверия, что приводит к искажению действительной картины и порождает лишь имитацию эффективности.

Обязанность по предоставлению ежегодных докладов с отражением показателей для оценки эффективности порождает глав муниципальных образований реализовывать проекты с быстрым эффектом, при этом жертвуя решением сложных задач, которые требуют большого финансирования с длительным сроком их реализации.

Отсутствие дифференциации оценки между муниципальными образованиями также порождает проблему оценки их эффективности. Применение единых критериев к крупным городским округам с населением более миллиона человек и муниципальным образованиям с населением в несколько сотен человек методологически некорректно [6]. На сегодняшний день, с уче-

том многообразия типов и характеристик многочисленных муниципальных образований, создание дифференцированные системы оценки не достигнуто.

Разрыв между формальными показателями и реальным качеством жизни населения остается наиболее острой проблемой. Муниципальное образование в попытках демонстрации высоких показателей по формальным критериям, упускают важный показатель – удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. Такие случаи особенно характерны для образований, где имеется сильная вертикаль власти и оценка эффективности ориентирована прежде всего на мнение вышестоящих органов, а не населения.

Включение мнения населения в оценку эффективности представляется перспективным направлением развития методологии. В ряде регионов внедряются системы, включающие статистические показатели и результаты социологических опросов жителей. Использование данного подхода побуждает органы местного самоуправления обращать внимание на качество общения с жителями, своевременной реакции на обращения и открытости при принятии решений. Но возникает следующий вопрос: как учитывать различия в ожиданиях разных социальных групп, как исключить возможность манупилировать общественным мнение, но в то же время обеспечить наглядность таких результатов.

Продолжающийся этап цифровизация в Российской Федерации открывает новые возможности для оценки эффективности органов местного самоуправления. Так, развитие электронного взаимодействия между властью и населением предоставляет больше данных о качестве оказываемых муниципальных услугах, скорости решения проблем населения и уровне их удовлетворенности. Но не стоит забывать о разных возможностях населения: оценка качества услуг в формате электронной оценки не будет отражать мнение всего населения, а только его части - активной и технически образованной, что особенного заметно в отдаленных городах и сельских поселениях.

Большое значение для обеспечения эффективности органов местного самоуправления имеет кадровый состав. От профессионализма сотрудников и их адаптации к новым реалиям зависит качество муниципального управления. В малых городах муниципальный служащий в условиях низкой заработной платы и отсутствия карьерного роста, делает трудоустройство в органы местного самоуправления отталкивающим. Постоянный отток молодых и перспективных людей из малых городов и сельских поселений в более крупные города приводит к старению кадров, снижению интереса к новым подходам и применению неактуальных методов управления.

Взаимодействие органов местного самоуправления с региональными и федеральными органами власти также влияет на эффективность муниципального управления. В регионах с развитой системой поддержки муниципальных образований — методической помощью, обучением кадров, софинансированием проектов — местное самоуправление функционирует более эффективно. Напротив, в регионах, где преобладает административное давление без предоставления необходимых ресурсов и полномочий, эффективность ОМСУ остается низкой. Такой подход стимулирует формализм, приписки, имитацию деятельности вместо реального решения проблем.

Участие граждан в оценке эффективности ОМСУ остается недостаточно развитым механизмом. Несмотря на законодательное закрепление права граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления, реальные механизмы такого контроля работают слабо. Публичные слушания часто носят формальный характер, общественные советы не обладают реальным влиянием, инициативы граждан игнорируются.

Экологические показатели постепенно становятся важным критерием оценки эффективности ОМСУ, особенно в крупных городах. Качество воздуха, состояние водных объектов, обращение с отходами, сохранение зеленых зон все больше влияют на привлекательность территории для жителей и инвесторов. Муниципалитеты, уделяющие внимание экологическим вопросам, демонстрируют более высокие показатели качества жизни и удовлетворенности населения.

Инновационная активность органов местного самоуправления является важным критерием эффективности. Способность муниципального образования внедрять новые методы управления, пробовать различные формы предоставления услуг во многом определяет его долгосрочную конкурентоспособность. Вместе с тем муниципальные образования с населением до ста тысяч человек или сельские поселения не имеют такой активности, поскольку ограничены ресурсами на их реализацию как финансовыми, так и кадровыми.

Устойчивость муниципального развития относится к числу критериев, которые недостаточно учитываются в системе оценки эффективности. Муниципальное образование может предоставлять высокие результаты своей деятельности в краткосрочный период за счет привлечения заемных средств и интенсивного использования имеющихся ресурсов, что, безусловно, создает риск для дальнейшего развития территории такого муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Подводя итог вышесказанного следует выделить несколько типов эффективности органов местного самоуправления. Экономическая эффективность определяется такими показателями, как бюджетная обеспеченность, инвестиционная привлекательность и состояние экономики. Социальная эффективность отражает качество социальных услуг, уровень жизни населения. Управленческая эффективность характеризует качество принимаемых решений, профессионализм кадров. Политическая эффективность выражается в уровне доверия населения к власти, развитости институтов гражданского участия. На практике мы наблюдаем различные комбинации этих типов.

Перспективным направлением решения выявленных проблем представляется разработка типологии муниципальных образований с выделением групп территорий со схожими характеристиками и создание дифференцированных систем оценки для каждой группы. Предложенная типология обязана отражать не только юридический статус муниципального образования, но и его экономические возможности, географическое положение, степень развития инфраструктуры. Эффективность органов местного самоуправления невозможно объективно оценить только по формальным показателям исполнения бюджета или выполнения плановых показателей. Для оценки эффективности органов местного самоуправления нужен комплексный подход, который учитывает экономические, социальные, управленческие и политические критерии.

Отнесение органов местного самоуправления к единой системе публичной власти открывает возможности для успешной реализации деятельности различных уровней власти и одновременно создает риск усиления централизации и фактической утраты самостоятельности органов местного самоуправления. На данный момент баланс между единством системы публичной власти и самостоятельностью органов местного самоуправления не достигнут и требует дальнейшей теоретического анализа и внедрения новых моделей.

Литература

1. Основы местного самоуправления. — РАНХиГС. — 2022. — URL: https://lib.ranepa.ru/images/docs/vshgubooks/01_osnovy_msu.pdf (дата обращения: 23.04.2026).

2. Портал местного самоуправления в России. — URL: https://xn--l1adki.xn--p1ai (дата обращения: 23.04.2026).

3. Местное самоуправление или местные органы государственной власти? // Бюджет.ру. — 2023. — URL: https://bujet.ru/article/400104.php (дата обращения: 23.04.2026)

4. Бредихин А. Л. Местное самоуправление в современной российской системе власти // Экономика. Социология. Право. 2021. №2 (22). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-

samoupravlenie-v-sovremennoy-rossiyskoy-sisteme-vlasti (дата обращения: 23.04.2026).

5. Петряев, П. Н. Органы государственного управления и специализированные муниципалитеты: некоторые аспекты взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 7. — С. 44-46

6. Конституционные основы местного самоуправления / А.А. Широков // Хоккайдо университет. — URL: https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/No.73/shirokov/shir-c1.html (дата обращения: 23.04.2026).

Problems of Assessing the Effectiveness of Local Government Bodies in the Unified System of Public Authority

Makhovykh R.R.

Central Russian Institute of Management - branch of the federal state budgetary educational institution of higher education Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article addresses methodological problems in assessing the effectiveness of local government bodies within the context of integrating local self-government into the unified system of public authority. Based on a comparative analysis of practices across various municipal formations in the Russian Federation, the author identifies key contradictions between the unification of evaluation criteria and the objective diversity of conditions under which municipalities operate. The author substantiates the necessity of a differentiated approach to effectiveness assessment that takes into account economic, social, managerial, and political aspects of local government activities. Special attention is given to analyzing shortcomings in existing evaluation systems and prospects for developing methodology that incorporates subjective population assessments and digitalization tools.

Keywords: local self-government, effectiveness assessment, unified system of public authority, municipal management, evaluation methodology, quality of life, municipal formations.

References

1. Osnovy` mestnogo samoupravleniya [Fundamentals of Local Self-Government]. RANKhiGS — RANEPA. 2022. URL: https://lib.ranepa.ru/images/docs/vsh-gubooks/01_osnovy_msu.pdf (data obrashcheniya: 23.04.2026).
2. Portal mestnogo samoupravleniya v Rossii [Portal of Local Self-Government in Russia]. URL: https://xn--l1adke.xn--p1ai (data obrashcheniya: 23.04.2026).
3. Mestnoe samoupravlenie ili mestnye organy gosudarstvennoy vlasti? [Local Self-Government or Local State Authorities?] // Byudzhet.ru — Budget.ru. 2023. URL: https://bujet.ru/article/400104.php (data obrashcheniya: 23.04.2026).
4. Bredihin A.L. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy rossiyskoy sisteme vlasti [Local Self-Government in the Modern Russian System of Power] / A.L. Bredihin // Ekonomika. Sotsiologiya. Pravo — Economy. Sociology. Law. 2021. № 2 (22). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossiyskoy-sisteme-vlasti (data obrashcheniya: 23.04.2026).
5. Petryaev P.N. Organygosudarstvennogo upravleniya i spetsializirovannye munitsipalitety: nekotorye aspektyvzaimodeystviya [State Governance Bodies and Specialized Municipalities: Some Aspects of Interaction] / P.N. Petryaev // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie — State Power and Local Self-Government. 2020. № 7. S. 44–46.
6. Konstitutsionnye osnovy mestnogo samoupravleniya [Constitutional Foundations of Local Self-Government] / A.A. Shirokov // Hokkaido universitet — Hokkaido University. URL: https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/No.73/shirokov/shir-c1.html (data obrashcheniya: 23.04.2026).