

УДК 352.075:005.584.1

## МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Преснякова Т.С.

*ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,  
Саранск, e-mail: tatyana\_pres@mail.ru*

Важным направлением анализа при исследовании эффективности деятельности органов местного самоуправления является выявление уровня удовлетворенности населения работой местной власти. Такая оценка предусмотрена официальной методикой. К не менее значимым формам оценки деятельности относится самооценка, результаты которой могут быть использованы как для совершенствования внутренних процессов органа местного самоуправления, так и для сопоставления мнений представителей муниципальной власти и местного сообщества с целью выявления природы их противоречий. В статье предложена методика для проведения сравнительного анализа итогов самооценки деятельности органов местного самоуправления и мониторинга общественного мнения местного сообщества. Полученные результаты могут применяться для оценки характера взаимоотношений между данными элементами системы муниципального управления и выработки рекомендаций по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, местное сообщество, общественное мнение, опрос с применением IT-технологий, самооценка

## MONITORING OF THE EFFICIENCY OF THE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES

Presnyakova T.S.

*Ogarev Mordovia State University Russia, Saransk, e-mail: tatyana\_pres@mail.ru*

The level detection of satisfaction of the population with the quality of municipal services is the important direction of the efficiency analysis of local government activities. This estimation is provided in the official methodology. The self-certification is not least form of local government activities estimation. The results of the self-certification may be used for either perfection of internal local government processes or comparison of the representatives of municipality opinion to opinion of the local community with the view of finding out the nature of these contradictions. The article describes the methods to conduct a comparative analysis of self-certification results of local government activities with results of public opinion monitoring of the local community. The findings can be used for estimating the nature of the relationship between these elements of the municipal management system and for elaborating recommendations for its perfection.

**Keywords:** evaluation of the efficiency of local government, local community, public opinion, survey using IT-technologies, self-certification

Показатель комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления включает в себя как объективные данные (показатели социально-экономического развития муниципального образования), так и субъективную оценку населения. Важность данных форм оценок неоднократно доказывалась в трудах многих исследователей, так, например, Н.П. Старых считает, что «эффективность работы органов местного самоуправления можно оценить с помощью двух аспектов. Первый – это повышение благосостояния и уровня жизни населения, обеспечение его социального воспроизводства. Второй – повышение авторитета органов местного самоуправления, обеспечивающее возможность дальнейшего управления муниципальным образованием» [4].

Роль общественного мнения местного сообщества в муниципальном управлении нельзя недооценивать – именно население муниципального образования, как получатель муниципальных услуг и основного эффекта от исполнения полномочий представителями муниципальной власти, решает,

насколько результативно сработали органы местного самоуправления [3].

Несмотря на то, что официальная методика не предусматривает проведение самооценки деятельности органов местного самоуправления, данная форма оценки важна с позиции сравнения результатов мониторинга общественного мнения местного сообщества с результатами внутренней оценки органов местного самоуправления. Расчет отклонения результатов данных форм оценки позволит сделать вывод о характере взаимоотношений местного сообщества и представителей муниципальной власти.

Таким образом, целью исследования является разработка показателей для интерпретации результатов самооценки деятельности органов местного самоуправления и мониторинга общественного мнения местного сообщества по вопросу эффективности муниципальной власти для определения варианта взаимодействия данных элементов системы муниципального управления и дальнейшей разработки рекомендаций по его совершенствованию.

В качестве материалов исследования были использованы результаты анкетного опроса муниципальных служащих Республики Мордовия, проводимого в ноябре-декабре 2013 г., а также данные опроса населения с применением IT-технологий, проводимого в январе-марте 2014 г. Исследование базируется на использовании методов сравнительного и логического анализа.

Конечным потребителем результатов деятельности органов местного самоуправления выступает население муниципального образования, которое также является субъектом оценки качества решений, принимаемых представителями местной власти. Для характеристики населения, проживающего в границах конкретной территории, целесообразно применять понятие «местное сообщество». По мнению Ю.М. Шпигуновой, основными отличительными чертами местного сообщества являются: «территориальное разделение, прочная связь с местом, его традициями и особенностями, муниципальный интерес» [5]. Именно муниципальный интерес, то есть небезразличие к состоянию дел в муниципальном образовании, к деятельности местных органов власти является основным посылом к формированию общественного мнения. Общественное мнение является одним из важнейших каналов получения обобщенной и конкретной социальной информации, отражающей отношение широких слоев населения к деятельности органов местной власти.

Как уже отмечалось, общественное мнение местного сообщества учитывается при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления путем выявления уровня удовлетворенности населения работой представителей муниципальной власти. В Республике Мордовия мониторинг мнения населения осуществляется путем очного формализованного интервьюирования жителей региона по месту их проживания. Однако с 1 января 2014 года наряду с опросом населения проводится опрос с применением IT-технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований. Объектами такого опроса являются: руководители органов местного самоуправления, руководители унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований [1].

Результаты оценки населением подлежат рассмотрению и анализу экспертной комиссией. В случае если значения критериев оценки населения по исследуемым направлениям окажутся ниже пороговых значений, устанавливаемых субъектом Российской Федерации (в Республике Мордовия пороговое значения равно 30 процентам от числа опрошенных), экспертной комиссией может проводиться дополнительное исследование результативности управления муниципальным образованием или организацией соответственно. При выявлении обоснованных причин низкой оценки населением происходит либо разработка и реализация программы по повышению результативности, либо прекращение деятельности главы муниципального образования или руководителя организации.

В опросе с применением IT-технологий оцениваются: организация транспортного обслуживания в муниципальном образовании; качество автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных); качество обеспечения жилищно-коммунальными услугами: организация теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Для получения сопоставимых данных по перечисленным направлениям была организована самооценка деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Мордовия. Самооценка как инструмент управления позволяет получить объективную картину функционирования объекта. К методам самооценки деятельности организации наряду с моделированием конкурса, методом формуляров, матричных диаграмм, рабочей встречи и равного участия относят анкетирование [2]. Данный метод является одним из наименее ресурсоемких и наиболее удобных для определения мнений сотрудников.

Следует заметить, что такое анкетирование можно отнести к экспертному опросу, так как в нем в роли респондентов выступают специалисты в области муниципального управления. Данное замечание является важным в связи с расчетом выборочной совокупности: результаты опроса небольшого числа представителей органов местного самоуправления будут считаться репрезентативными, так как полученное обобщенное мнение принадлежит мнению экспертного сообщества. Таким образом, выборочная совокупность ( $n$ ) вычисляется по формуле:

$$n = \frac{0,96}{\left(\frac{\Delta}{100}\right)^2 + \left(\frac{0,96}{N}\right)} \quad (1)$$

где  $N$  – генеральная совокупность;  $\Delta$  – погрешность измерения или доверительный интервал ( $\pm 5\%$ ); 0,96 – доверительная вероятность, или вероятность ожидаемого события, показывающая, что в 96% случаев случайный ответ попадет в доверительный интервал.

Общая численность муниципальных служащих Республики ( $N$ ) равна 2792 чел.,

следовательно,  $n = 338$ . В соответствии со сделанным выше замечанием будем считать, что доля респондентов по каждому муниципальному образованию пропорциональна доле представителей органов местного самоуправления муниципального образования от их общего числа по Республике Мордовия. Результаты «внутренней» и «внешней» оценок представлены в табл. 1.

Таблица 1

Сводный итог самооценки деятельности органов местного самоуправления и опроса населения с применением ИТ-технологий (уровень удовлетворенности, %)

Наименование городского округа и муниципальных районов	Организация транспортного обслуживания		Качество автомобильных дорог		Организация теплоснабжения (снабжения населения топливом)		Организация водоснабжения (водоотведения)		Организация электро-снабжения		Организация газоснабжения	
	оценка населения	самооценка	оценка населения	самооценка	оценка населения	самооценка	оценка населения	самооценка	оценка населения	самооценка	оценка населения	самооценка
Саранск	50,3	72,2	32,0	41,7	60,2	51,4	58,6	52,8	78,5	63,9	91,2	77,1
Ардатовский	62,8	17,9	72,4	28,6	97,9	28,5	68,3	21,4	93,1	67,9	96,6	75,0
Атюрьевский	35,5	0,0	63,4	85,7	91,3	71,4	86,6	71,4	94,8	85,7	94,2	85,7
Атяшевский	82,4	34,4	73,8	25,0	94,6	25,0	90,0	18,8	98,4	68,8	98,4	59,4
Большеберезниковский	88,0	50,0	75,9	50,0	94,0	33,3	91,6	16,7	95,2	58,3	96,4	66,7
Большеигнатовский	69,9	17,9	62,8	7,1	94,9	7,1	77,6	7,1	89,8	42,9	95,4	57,1
Дубенский	87,1	56,3	48,6	18,8	92,9	12,5	68,6	37,5	92,9	68,8	98,6	75,0
Ельниковский	33,3	0,0	13,3	14,3	86,7	35,7	40,0	50,0	93,3	71,4	86,7	71,4
Зубово-Полянский	98,5	45,5	95,6	50,0	99,3	40,9	98,5	40,9	97,8	63,6	98,5	68,2
Инсарский	81,6	16,7	50,5	16,7	81,3	50,0	83,1	50,0	96,4	83,3	98,2	83,3
Ичалковский	97,0	81,8	86,0	0,0	97,9	45,5	94,0	72,7	94,5	81,8	97,9	90,9
Кадошкинский	66,7	20,0	51,9	40,0	85,2	40,0	77,8	20,0	92,6	60,0	96,3	80,0
Ковылкинский	28,6	28,6	28,6	33,3	57,1	19,0	57,1	23,8	92,9	47,6	85,7	81,0
Кочкуровский	75,9	25,0	72,3	62,5	93,2	75,0	86,9	62,5	93,7	100,0	94,2	100,0
Краснослободский	74,2	40,0	74,9	50,0	93,2	20,0	96,4	30,0	92,4	50,0	97,8	70,0
Лямбирский	77,1	60,0	63,6	20,0	95,7	26,7	82,1	33,3	96,4	66,7	96,8	60,0
Ромодановский	82,3	26,7	51,6	33,3	96,1	53,3	87,8	53,3	97,2	60,0	98,0	73,3
Рузаевский	91,6	62,5	81,1	25,0	94,1	12,5	92,4	50,0	91,6	75,0	96,6	75,0
Старошайговский	82,6	6,7	85,3	40,0	93,3	33,3	94,0	46,7	96,8	66,7	97,8	80,0
Темниковский	83,4	19,4	59,2	25,8	93,0	54,8	96,8	78,1	96,8	80,6	96,8	93,5
Теньгушевский	66,0	0,0	66,0	50,0	92,5	37,5	88,7	62,5	90,6	75,0	92,5	100,0
Торбеевский	56,0	46,2	57,1	46,2	95,6	100,0	89,0	38,5	95,6	61,5	97,8	76,9
Чамзинский	83,2	62,5	19,8	43,8	65,6	31,3	39,7	37,5	69,5	50,0	95,4	81,3
В среднем по МО	78,0	34,3	69,0	35,1	91,7	39,3	87,6	42,4	94,1	67,4	97,1	77,4

В среднем население муниципальных образований Республики Мордовия намного лучше оценивает работу органов местного самоуправления, нежели муниципальные служащие. По некоторым направлениям, таким как организация транс-

портного обслуживания, организация теплоснабжения (снабжения населения топливом), организация водоснабжения (водоотведения), результаты «внешней» оценки превышают результаты самооценки более чем в два раза.

Ранжирование муниципальных образований при сравнительном анализе производилось по двум показателям: среднее значение отклонения показателя самооценки от оценки ( $\delta_{\text{ср.}}$ ) и среднее абсолютное значение отклонения показателей ( $\delta_{\text{ср. абс.}}$ ). Результаты представлены в табл. 2.

$$\delta_{\text{ср.}} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - y_i)}{n}, \quad (2)$$

где  $x_i$  – уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании по  $i$ -у направлению оценки (оценка населением);  $y_i$  – уровень удовлетворенности муниципальных служащих деятельностью органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании по  $i$ -у направлению оценки (самооценка ОМСУ);  $n$  – число направлений оценки.

Данный показатель показывает, насколько лучше население оценило работу

органов местной власти в целом по всем направлениям по сравнению с самостоятельной оценкой своей деятельности последних. Чем выше значение показателя, тем более население довольны результатами деятельности органов местного самоуправления на фоне низкой оценки результатов собственной работы муниципальными служащими. Таким образом, значение ранга муниципального образования будет прямо пропорционально значению рассматриваемого показателя.

$$\delta_{\text{ср. абс.}} = \frac{\sum_{i=1}^n |x_i - y_i|}{n}. \quad (3)$$

Данный показатель показывает разницу в среднем между результатами двух форм оценки. Чем ниже значение показателя, тем более близки результаты оценки населением и самооценки. При полном совпадении результатов показатель равен 0. Значение ранга муниципального образования обратно пропорционально значению показателя.

**Таблица 2**

Результаты сравнения итогов самооценки деятельности органов местного самоуправления и опроса населения с применением IT-технологий

Наименование городского округа и муниципальных районов	Среднее значение отклонения показателя самооценки от оценки		Среднее абсолютное значение отклонения показателей	
	Значение	Ранг	Значение	Ранг
Саранск	2,0	23	12,5	1
Ардатовский	42,0	7	42,0	17
Атюрьевский	11,0	22	18,4	2
Атяшевский	51,0	2	51,0	22
Большеберезниковский	44,4	6	44,4	18
Большеигнатовский	58,5	1	58,5	23
Дубенский	36,6	10	36,6	14
Ельниковский	18,4	19	22,1	7
Зубово-Полянский	46,5	3	46,5	21
Инсарский	31,9	14	31,9	10
Ичалковский	32,4	13	32,4	11
Кадошкинский	35,1	12	35,1	12
Ковылкинский	19,5	18	21,0	5
Кочуровский	15,2	20	19,2	4
Краснослободский	44,8	5	44,8	19
Лямбирский	40,8	9	40,8	15
Ромодановский	35,5	11	35,5	13
Рузаевский	41,2	8	41,2	16
Старошайговский	46,1	4	46,1	20
Темниковский	29,0	15	29,0	8
Теньгушевский	28,6	16	31,1	9
Торбеевский	20,3	17	21,8	6
Чамзинский	11,1	21	19,1	3

Наиболее близки к оценке населения результаты самооценки муниципальных служащих г.о. Саранск, Атюрьевского, Чамзинского, Кочкуровского, Ковылкинского районах, среднее абсолютное значение отклонения показателей колеблется в границах 12,5–21,0%. Однако данное значение является довольно высоким и говорит о разногласиях во мнениях населения и муниципальных служащих. Максимальные значения (44,8–58,5%) принимает показатель в Большеигнатовском, Атяшевском, Зубово-Полянском, Старошайговском, Краснослободском районах.

При сравнительном анализе итогов самооценки деятельности органов местного самоуправления и опроса населения возможно получение следующих результатов:

1) мнения населения и экспертной комиссии совпадают. Такой вариант наиболее оптимален и может являться свидетельством того, что представители органов местного самоуправления не строят иллюзий по поводу своей деятельности, а население понимает функции местной власти и оценивает ее объективно. В данном случае  $\delta_{\text{ср.абс}} \approx 0$ ;

2) оценка населения намного выше результатов самооценки. Вариант не является критичным и может свидетельствовать о наличии внутренних резервов органов местного самоуправления, которые в настоящий момент не задействованы. В данном случае  $\delta_{\text{ср.абс}} \approx 100$ . Для муниципальных образований Республики Мордовия характерен данный вариант;

3) оценка населения намного ниже результатов самооценки. Такой вариант является наиболее негативным: эксперты не видят слабых сторон управления. Также возможно, что население не понимает функций органов местного самоуправления и оценивает их необъективно. В любом случае необходимо ведение диалога между представителями муниципальной власти и местным сообществом с целью нейтрализации причин взаимного недопонимания. В данном случае  $\delta_{\text{ср}} < 0$ .

Итак, самооценка деятельности органов местного самоуправления является важной формой оценки, проведение которой необходимо, в том числе и для сопоставления результатов с итогами мониторинга общественного мнения. Выведенные формулы (среднее значение отклонения показателя самооценки от оценки и среднее абсолютное значение отклонения показателей) позволяют интерпретировать обобщенные данные о мнениях местного сообщества и представителей муниципальной власти, давать характеристику природе взаимоотношений между этими важнейшими элементами системы муниципального управления и вырабатывать общие рекомендации для совершенствования взаимодействия между ними.

ношений между этими важнейшими элементами системы муниципального управления и вырабатывать общие рекомендации для совершенствования взаимодействия между ними.

### Список литературы

1. 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» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. Петухова Л. В. Внедрение самооценки в деятельность организаций: учебное пособие / Л.В. Петухова, С.Г. Горюнова. – Казань: Изд-во КНИТУ, 2012. – 78 с.

3. Преснякова Т.С. Основные направления совершенствования существующей методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Экономика и социум: электронное периодическое издание. – URL: [http://www.iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_11\\_iun/Presnyakova%20T.S.pdf](http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_11_iun/Presnyakova%20T.S.pdf) (дата обращения: 03.06.2014).

4. Старых Н.П. Имидж органов местного самоуправления: особенности, этапы формирования и структура // Аспирантский вестник Поволжья. – 2010. – № 1–2. – С. 214–216.

5. Шпигунова Ю.М. Местное сообщество и гражданское общество: стоит ли проводить различие // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Филология. – Т. 8. – 2010. – № 4. – С. 85–88.

### References

1. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federacii ot 17 dekabrja 2012 g. no. 1317 «O merah po realizacii Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federacii ot 28 aprlja 2008. no. 607 «Ob ocenke jef-fektivnosti dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov» i podpunkta 2 Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federacii ot 7 maja 2012. no. 601 «Ob osnovnyh na-pravlenijah sovershenstvovaniija sistemy gosudarstvennogo upravlenija».

2. Petuhova L.V. Vnedreniesamoocenki v dejatel'nostorganizacii [Introduction of self-assessment activities of organizations]. Kazan, KNITU, 2012. 78 p.

3. Presnyakova T.S., Economy and Society, 2014, no. 2(11), available at: [http://www.iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_11\\_iun/Presnyakova%20T.S.pdf](http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_11_iun/Presnyakova%20T.S.pdf).

4. Staryh N.P. AspirantskiivestnikPovolzhja, 2010. no. 1–2. pp. 214–216.

5. Shpigunova Yu.M. VestnikNovosibirskogogosudarstvennogouniversiteta, 2010. Vol. 8. no. 4. pp. 85–88.

### Рецензенты:

Кормишкина Л.А., д.э.н., профессор кафедры экономической теории экономического факультета, ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск;

Якимова О.Ю., д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления экономического факультета, ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 02.06.2014.