

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления
(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)
(наименование)

38.04.02 Менеджмент
(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление
(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Эффективность муниципального управления, его критерии и индикаторы

Студент

К.О. Бурцева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общие положения об эффективности управления в органах местного самоуправления	9
1.1 Сущность, принципы и функции местного самоуправления.....	9
1.2 Понятие «эффективность управления», его соотношение с понятием «результативность управления»	21
Глава 2 Система оценки эффективности муниципального управления.....	31
2.1 Основные показатели и критерии оценки эффективности муниципального управления	31
2.2 Характеристика действующей системы показателей оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации.....	40
Глава 3 Основные проблемы, снижающие эффективность муниципального управления	56
Заключение	64
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность. Эффективная публичная управленческая деятельность является важным фактором развития современного государства, залогом общественного прогресса. Управление как научная система организации деятельности является одним из важнейших условий эффективного и результативного функционирования органов власти. Оценка эффективности публичного управления необходима как для органов власти, так и для общества. Она позволяет обществу контролировать качество деятельности институтов, а руководителям и служащим нужна для самоконтроля, совершенствование управленческого процесса. Проблема оценки эффективности – это проблема анализа управленческой деятельности и принятых решений.

Одной из главных проблем, которая препятствует повышению эффективности функционирования публичного механизма, является отсутствие объективной «шкалы координат» для анализа и оценки вклада тех или иных институтов и управленцев в социально-экономические процессы. Решение этой проблемы требует более глубоких научных знаний о конкретных управленческих механизмах и системах оценки эффективности управления.

Действующая система оценки эффективности местного самоуправления в Российской Федерации нередко подвергается критике ввиду того, что не предусматривает активного участия общественности в такой оценке, использует показатели оценки, которые находятся под воздействием внешних факторов и т.д.

Итак, актуальность настоящего исследования обусловлена особой ролью института оценки эффективности в управленческой деятельности, в частности в деятельности органов муниципальной власти, а также необходимостью анализа действующей системы оценки эффективности

местного самоуправления в Российской Федерации, которая нередко подвергается критике.

Степень разработанности темы. Вопросам эффективности муниципального управления уделяется значительное внимание в научной литературе – соответствующие исследования, в том числе комплексные, проводятся в рамках правовой, социологической, экономической и управленческой науки. Однако до настоящего времени нерешенными остается целый ряд теоретических вопросов – не сформирована оптимальная методика определения эффективности муниципального управления, имеют место дискуссии на предмет содержания понятия «эффективность», его соотношения с категорией «результативность» и т.д. Это указывает на необходимость проведения дальнейших научных исследований.

Методологическую основу исследования составили системный метод, общенаучные методы анализа, синтеза, аналогии, абстрагирования и конкретизации, формально-логический метод, метод моделирования и некоторые другие.

Цель исследования состоит в обобщении некоторых теоретических аспектов оценки эффективности муниципального управления, выявлении проблемных аспектов, связанных с ее применением на практике и формировании общих направлений ее дальнейшего развития.

Для достижения данной цели представляется необходимым решить такие **задачи**:

- определить сущность, принципы и функции местного самоуправления;
- раскрыть понятие «эффективность управления», установить его соотношение с понятием «результативность управления» ;
- проанализировать основные показатели и критерии оценки эффективности муниципального управления;

- охарактеризовать действующую систему показателей оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации.

Объект настоящего исследования – общественные отношения, связанные с управленческой деятельностью органов местного самоуправления.

Предмет исследования – критерии и показатели оценки эффективности муниципального управления.

Теоретическую основу исследования составили труды следующих авторов: Фатхуллина И.М. Тимохов В.П. Сидорин А.В. Рудакова Н.Л., Фадеева Н.Ю. Поршнева А.Г., Разу М.Л., Тихомиров А.В. и других.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования состоит в возможности использования его результатов при преподавании дисциплин в высших учебных заведениях, проведении дальнейших научных исследований, а также при совершенствовании законодательства.

Научная новизна исследования состоит в формулировании ряда предложений, связанных с совершенствованием действующей методики оценки эффективности органов местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1. Эффективность управления следует рассматривать как многоаспектное явление, которое включает в себя такие понятия как результативность управления, экономичность управления, социальную и социально-экономическую эффективность. Кроме того, эффективность управления включает в себя две составляющие - включает в себя две составляющих – эффективность деятельности органов государственной (муниципальной) власти и оказания государственных (муниципальных) услуг и эффективность деятельности каждого государственного (муниципального) служащего. Установлено, что в российском законодательстве

отсутствует какая-либо последовательность в определении содержания таких критериев как «эффективность» и «результативность». Так, в некоторых нормативных актах законодатель отождествляет эффективность и результативность, применяет конкретные показатели для их оценки, в других – разделяет эти понятия, предлагает проводить их оценку субъективно. Это оказывает негативное влияние на функционирование такого важного института, как эффективность управления.

2. К настоящему времени сформирована большая теоретическая база, касающаяся показателей, критериев и способов оценки эффективности муниципального управления. Обосновано, что выбор показателей и критериев такой оценки играет важную роль. Так, например, использование количественных показателей, которые реально не отражают качество управления, могут привести к неправильным заключениям. Одним из вариантов решения данной проблемы является более активное использование общественности в оценке эффективности муниципального управления. Такой способ позволяет более точно определить зоны и сферы компетенции органов местного самоуправления, которым необходимо уделить повышенное внимание. действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития

предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов.

3. Действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Были подготовлены и опубликованы научные статьи:

- Бурцева К.О. К вопросу о понятии «эффективность управления» и его соотношении с категорией «результативность управления»// Журнал «Молодой ученый». 2021. №15 (357).
- Бурцева К.О. К вопросу о действующей системе оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации // Журнал «Молодой ученый». 2021. №15 (357).

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников.

Глава 1 Общие положения об эффективности управления в органах местного самоуправления

1.1 Сущность, принципы и функции местного самоуправления

Местное самоуправление является относительно новым институтом для российской правовой действительности – впервые на законодательном уровне это понятие было закреплено только в 1990 году в нормах Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [49]. После этого было принято еще несколько законов, которыми было введено понятие муниципальной собственности, определено, что установление принципов местного самоуправления является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закреплены полномочия местной администрации и т.д. Однако, как справедливо отмечают исследователи, основной этап развития института местного самоуправления в России необходимо связывать с принятием Конституции Российской Федерации [39, с. 82] (далее – Конституция РФ).

Конституция Российской Федерации [33] закрепляет сразу несколько основных аспектов, касающихся функционирования этого института. Прежде всего, в ст. 12 Конституции РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Соответствующие гарантии закрепляются, в том числе и в конституционных нормах. Так, например, как гарантию местного самоуправления можно воспринимать, закрепленные в Конституции РФ активное и пассивное избирательное право, право на участие в референдуме, направление обращений в органы местного самоуправления и т.д.

В ст. 12 Конституции РФ содержится также указание на самостоятельность местного самоуправления. Это означает, что местное самоуправление является независимым институтом, функционирует под свою ответственность в пределах границ, определенных нормами

российского законодательства [62, с. 20]. Основной гарантией соблюдения принципа самостоятельности местного самоуправления является то, что соответствующие органы не входят в систему органов государственной власти, то есть не относятся ни к одной из ветвей власти. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». В данном контексте следует заметить, что Конституция РФ признает защиту муниципальной собственности, в том числе земли и других природных ресурсов (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ), чем гарантирует экономическую основу местного самоуправления. Что касается категории «вопросы местного значения», то ее содержание раскрывается на уровне федерального законодательства.

Важные признаки местного самоуправления отражены в ст. 133 Конституции РФ – положение и самостоятельном решении населением вопросов местного значения, владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью характеризует самоуправляемость рассматриваемого института, а осуществление самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления позволяет говорить о самоорганизации этого института. Кроме того, исследователи указывают на признак самостоятельного несения ответственности местным самоуправлением, что, однако, не закреплено в конституционных положениях.

Итак, в Конституции РФ закреплён целый ряд важнейших принципов организации и деятельности местного самоуправления (что соответствует требованиям ст. 2 Европейской Хартии о местном самоуправлении [74], которая была ратифицирована Российской Федерацией в 1998 году [48]),

однако содержание этого понятия в конституционных нормах не раскрывается.

Для адекватной оценки роли местного самоуправления в государственном механизме необходимо понять взаимосвязь понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Обычно в литературе местное управление (называемое также «местным контролем») определяется как органы власти, назначаемые из центра и представляющие государственную администрацию. Местное самоуправление устанавливается местными представительными органами, избираемыми непосредственно местным населением. Важно не путать местное управление с местным самоуправлением и рассматривать их в соотношении частей к целому, поскольку местное управление является сложным и гибким механизмом и может включать в себя как государственное управление, так и местные представительные органы [73, р. 656].

Конституционные положения о местном самоуправлении в Российской Федерации нашли свое развитие в положениях Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, согласно ч. 1 ст. 1 этого закона местное самоуправление это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [50].

Далеко не все представители доктрины согласны с нормативным определением понятия «местное самоуправление», что подтверждается многочисленными попытками сформировать авторский подход к решению этого вопроса. Так, ученые рассматривают местное самоуправление как

«систему создаваемых гражданами органов», «самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах», «организацию власти на местах» и т.д. [3].

Что касается международно-правового представления о понятии местного самоуправления – оно также несколько отличается от закрепленного российским законодательством. Так, согласно п. 1 ст. 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Основным достоинством этого подхода к определению рассматриваемого понятия следует считать указание на то, что «местное самоуправление» связано с реальной возможностью населения самостоятельно решать вопросы местного самоуправления. Указание на этот аспект имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку устанавливает определенные ориентиры для деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и населения в области муниципального строительства, которые связаны не просто с декларированием каких-либо норм, а требуют обеспечения «реальных возможностей». Полагаем, что соответствующее уточнение должно найти отражение и в законодательстве Российской Федерации.

Для целей настоящего исследования большое значение имеет также понятие «орган местного самоуправления». Эта категория часть применяется законодателем, как в конституционных нормах, так и в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ч. 1 ст. 2 названного федерального законодательного акта нашло закрепление и само понятия «органы местного самоуправления» к числу которых законодатель относит

«избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». Данное определение подвергается критике в научной литературе, оценивается как такое, которое носит исключительно описательный характер и не отражает реальных признаков органа местного самоуправления. Так, например, отмечается, что в определении следует уточнить, что «невыборными органами местного самоуправления могут считаться не любые структуры муниципальной власти, участвующие в решении вопросов местного значения, а лишь те из них, которые сформированы органами (должностными лицами), обретшими полномочия входе волеизъявления граждан» [62].

Для того чтобы сформулировать более полное представление об органах местного самоуправления как субъектах права следует обобщить их основные признаки, следующие из содержания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К числу таких признаков относятся следующие: формируются непосредственно население или его представителями; несут ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий; их деятельность направлена на обеспечение самостоятельного решения гражданам проблем местного значения; могут наделяться полномочиями государственных органов в предусмотренном законодательством порядке и т.д. [70, с. 34].

В положениях Конституции РФ употребляются две важные для института местного самоуправления категории - «система органов местного самоуправления» (п. «н.» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и «структура органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). При этом ни в конституционных нормах, ни в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержание указанных терминов не раскрывается, что создает определенные

правоприменительные трудности. В связи с этим вопросы соотношения «системы» и «структуры» органов местного самоуправления являются предметом целого ряда научных публикаций [37, 64].

Под термином «структура» (от лат. «structura» - строение, расположение, порядок) в научных источниках, как правило, понимать совокупность элементов, которые имеют между собой определенную связь, находятся в устойчивых отношениях, функционируют и развиваются как единое целое. В структуре какого-либо явления находит отражение состав элементов, включенных в него; структура отражает внутреннюю форму организации системы, типичность связей.

Таким образом, структуру органов местного самоуправления правильнее всего рассматривать как совокупность их структурных элементов (органов, подразделений, должностных лиц и др.) и взаимосвязь между этими элементами.

Что касается понятия системы органов местного самоуправления, то она рассматривается как совокупность органов местного самоуправления, которая закреплена действующим законодательством, имеет особое назначение, связанное с обеспечением решения вопросов местного значения. Соответствующие органы характеризуются определенной организационной структурой, и наделяются нормативно определенной компетенцией для решения задач и однородных по своей природе управленческих функций [32, с. 5].

В приведенном тезисе проиллюстрирован важный аспект соотношения категорий «структура» и «система» - структурное построение присуще как каждому органу в отдельности, так и системе органов в целом.

При этом исследователи отмечают, что структура органов местного самоуправления является более динамичным явлением в сравнении системой этих органов. Это находит подтверждение и в российском законодательстве – согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ возможность формирования структуры органов местного самоуправления предоставлена непосредственно

населению. Однако следует понимать, что любые преобразования структуры ст. должны осуществляться на основе определенных в законодательстве принципов ее организации и деятельности. Это означает, что при формировании структуры органов местного самоуправления необходимо учитывать определенные факторы, оказывающие влияние, в том числе и на эффективность функционирования соответствующих органов. Применительно к органам местного самоуправления эти факторы выглядят так: целесообразность создания; пригодность органа к деятельности в сложившихся условиях; учет новых достижений в сфере технологий и техники управления и т.д. [8, с. 39].

Очевидно, что именно такой позиции придерживается законодатель. Так, п. «н.» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопрос установления общих принципов организации системы местного самоуправления относит к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а вопрос определения структуры этих органов передает на усмотрение населения соответствующей территории (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

При этом ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в общем виде закрепляет следующую структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании: представительный орган; глава; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольно-счетный орган; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При анализе вопроса о соотношении содержания категорий «система» и «структура» следует обратить внимание на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П [54], где предоставлено судебное толкование понятий «система федеральных органов

исполнительной власти» и «структура федеральных органов исполнительной власти».

Обобщая приведенные выше позиции, можно заключить, что категории система и структура (в том числе и применительно к органам местного самоуправления) соотносятся как целое и часть, система включает структуру органов местного самоуправления.

Итак, что категории система и структура (в том числе и применительно к органам местного самоуправления) соотносятся как целое и часть, система включает структуру органов местного самоуправления.

Структура представляет собой, по сути, перечень органов местного самоуправления, функционирующих в конкретном муниципальном образовании. В свою очередь система, как более широкое понятие включает кроме указанных элементов, порядок их взаимодействия, существующие между ними связи, юридическую упорядоченность этой структуры.

Порядок формирования каждого органа местного самоуправления, входящего в структуру муниципальной власти определяется положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. При этом в законодательном акте закреплены возможные способы формирования представительного, исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, избрания/назначения главы муниципального образования, а конкретный порядок определяется каждым субъектом и муниципальным образованием с учетом территориальных, исторических, культурных особенностей.

Согласно ч. 2 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Из содержания ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» следует, что глава муниципального образования может избираться на местных выборах либо представительным органом муниципального образования, а должность главы местной администрации занимать глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Наибольший практический интерес представляет соотношение указанных вариантов формирования органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании и следующие из такого решения особенности функционирования названных органов. Так, в городах Российской Федерации в основном используются четыре основные модели формирования и функционирования органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»).

Первая модель. Население избирает и главу, и представительный орган муниципального образования. При этом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, а работой представительного органа руководит его председатель, который избирается из числа депутатов.

Что касается функционирования органов местного самоуправления, сформированных в рамках такого подхода, то чаще всего оно происходит в порядке отношений «сильный мэр-совет». При форме «сильного мэра» политическая власть сосредоточена в руках мэра – он наделяется достаточно широким перечнем полномочий в сфере управления делами города. В сферу таких полномочий входит в числе прочего составление и исполнение местного бюджет, распределение полномочий между органами местного самоуправления, назначение и увольнение муниципальных служащих. Кроме того, мэр может наделяться правом вето в отношении решений представительного органа [75, р. 115].

Функционирование органов местного самоуправления по системе «сильный мэр-совет» имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Положительные связаны со сосредоточением исполнительных функций в едином центре, что обеспечивается установление четких связей подотчетности и подконтрольности, гарантирует оперативность в принятии решений [76]. К числу недостатков следует отнести потенциальную возможность конфликта между мэром и представительным органов местного самоуправления в частности по вопросам распределения полномочий, а также то, что положение «сильного мэра» может использоваться в коррупционных схемах - для реализации «особых интересов» проще использовать деньги и политическую власть, чтобы повлиять на одного избранного чиновника, а не добиваться поддержки большинства голосов представительного органа [12, с. 219]. Система отношений «сильный мэр-совет» была достаточно распространена в нашей стране до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и преимущественно используется в крупных города [68, с. 43].

Вторая модель. Население избирает главу муниципального образования, который, в свою очередь, входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя. Глава местной администрации при этом назначается по контракту, который заключает с ним глава муниципального образования. Такая модель рассматривается как «сильный представительный орган – слабый исполнительный орган». «Слабость» исполнительного органа в данном случае обуславливается тем, что выбор кандидата на должность главы муниципального образования осуществляет представительный орган, а его председатель, по сути, выступает работодателем главы местной администрации. Данная модель достаточно широко применяется в России [67].

Третья модель. Население муниципального образования избирает представительный орган, который в свою очередь избирает из числа своих

членов главу муниципального образования. Глава муниципального образования в таком случае может возглавить исполнительный или представительный орган муниципального образования (п. 3 ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»). В России данная модель распространена преимущественно на территории крупных городов. Следует отметить, что в рамках такого похода к формированию органов местного самоуправления может быть сформирована модель «сильный совет-мэр». В рамках этой модели мэр лишен возможности принимать решения без участия представительного органа, у него отсутствуют полномочия единоличного назначения или смещения с должности муниципальных служащих, право вето на решения представительного органа у мэра также отсутствуют. Таким образом, полномочия мэра ограничены исключительно представительскими функциями.

Также как и форма «сильного мэра», отношения «сильный совет-мэр» характеризуются достоинствами и недостатками. Такая организация функционирования органов местного самоуправления позволяет не допустить концентрации всей полноты муниципальной власти в руках одного лица, минимизирует коррупционные проявления, позволяет при принятии важнейших решений принимать во внимание различные точки зрения, проводить дискуссии. В то же время далеко не всегда существует необходимость в таком детальном обсуждении вопросов местного значения, иногда решающую роль играет оперативность его принятия, что невозможно обеспечить в рамках данной системы. Кроме того, что это может негативно сказаться на населении муниципального образования, такое положение ослабляет позицию мэра в отношениях с представительным органом. Еще одним, пожалуй, основным, недостатком, модели «сильный совет-мэр» является то, что при такой организации местного самоуправления нельзя установить лицо, которое несло бы персональную ответственность за состояние местного хозяйства, реализации муниципальных программ.

Практика зарубежных стран свидетельствует о том, что эта организационная система эффективна преимущественно в условиях небольших муниципалитетах с небольшим количеством или отсутствием штатных муниципальных служащих – именно так происходит, например, в США. В то же время в Канаде форма «сильного мэра» получила распространение даже в крупных городах [12, с. 220].

Четвертая модель. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В таком случае глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Данная модель подвергается критике по причине использования непрямых выборов, что, по мнению некоторых исследователей, является недемократичным.

Итак, в результате проведенного анализа установлено, в Российской Федерации применяется четыре основных модели формирования органов местного самоуправления. Каждая из этих моделей имеет как положительные, так и отрицательные черты в вопросе взаимоотношений в процессе управления, подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- обобщено, что в конституционных нормах нашли отражение основные признаки института местного самоуправления и гарантии его осуществления. В связи с этим отсутствие закрепленного на уровне Конституции РФ определения этого понятия не следует считать серьезной проблемой;
- предложено понятие «местное самоуправление», закрепленное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнить указанием на

то, что «местное самоуправление» связано с реальной возможностью населения самостоятельно решать вопросы местного самоуправления;

- обобщены основные признаки органа местного самоуправления и обоснована необходимость совершенствования нормативного определения этого понятия.

1.2 Понятие «эффективность управления», его соотношение с понятием «результативность управления»

Термин «эффект» означает результат, следствие каких-либо причин, сил, действий, мер, влияние. С экономической точки зрения эффект выражается в абсолютных показателях и измеряется в натуральных или стоимостных единицах измерения. Математически, эффект рассчитывается как разница между значением, характеризующим предыдущее состояние объекта, и значением, отражающим его сейчас, то есть эффект является отражением результата, полученного за определенный промежуток времени. Он может быть положительным, отрицательным и нулевым, что означает, что изменений не произошло, но в некоторых случаях нулевой результат также может быть как отрицательным, так и положительным, все зависит от условий, в которых он был получен. Производным от термина «эффект» является понятие «эффективность».

Понятие «эффективность» происходит от латинского слова «efficiencies», что означает «действительный», «созидательный» [7, с. 20] и впервые было использовано в 1906 году итальянским экономистом Вильфредо Парето [5, с. 420]. В настоящее время этот термин также активно применяется в сфере экономики, где, однако, его содержание однозначно не определено. Так, некоторые ученые понимают под эффективностью в экономике «количественный показатель, характеризующий скорость изменения величины во времени или чувствительность величины к фактору» [63, с.

415], другие отмечают, что эта категория имеет не только количественную, но и качественную характеристику [21, с. 176]. Споры ученых касаются и других аспектов. Так, ряд экономистов полагает, что «эффективность отражает результативность в достижении целей управляемого объекта и обеспечении социально-экономического эффекта... [55, с. 523], иные – разграничивают категории «эффективность» и «результативность» [9, с. 222]. Таким образом, в доктрине существуют широкие дискуссии, касающиеся содержания категории «эффективность». При этом следует понимать, что решить эту задачу применительно к управленческой науке сложнее, чем, например, в экономической сфере, «из-за отсутствия формализованных результатов, количественной оценки отдельных видов выполняемой работы» [2]. Так, произведенные в процессе управленческой деятельности затраты, равно как и полученные результаты, могут иметь материальные, организационные, информационные или другие способы измерения.

По мнению С.А. Кожевникова и Н.В. Ворошилова, первоочередной задачей при формулировании понятия «эффективность управления» является установление соотношения категорий «эффективность» и «результативность» [31, с. 38]. Выше уже было отмечено, что в экономике данный вопрос решается не однозначно. В продолжение этих рассуждений отметим, что в справочной литературе указанные термины преимущественно отождествляются – в Большом экономическом словаре А. Азрилияна и экономическом словаре В.И. Начева и В.П. Михайлушкина эффективность трактуется как «результативность процесса» [1] и «результативность деятельности» [71, с. 389] соответственно. Анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что и на этом уровне в некоторых случаях происходит отождествление эффективности и результативности. В таких случаях «эффективность оценивается исходя из достигнутых территорией значений показателей социально-экономического развития (или результатов деятельности органа власти) относительно плановых, базисных, целевых, а также по сравнению с другими территориями» [10, с. 146]. Такой подход

закреплен, например, в Методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [45].

В то же время в научных публикациях ученые, не исключая взаимосвязи категорий «эффективность» и «результативность», отмечают, однако, что «это не одно и то же» [2]. В соответствии с Национальным стандартом Российской Федерации «Системы менеджмента качества» «эффективность» (efficiency) необходимо рассматривать как «соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами», а «результативность» (effectiveness) представляет собой «степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов» [14]. Согласно такому подходу, результативность определяется путем сопоставления целевых показателей с фактически достигнутыми результатами. Целевые показатели, как правило, определяются в различного рода программах, проектах, решениях уполномоченных органах. В свою очередь при определении эффективности целевые показатели во внимание не принимаются – устанавливаются только затраты, которые были израсходованы на достижение результатов. Итак, из приведенных в Национальном стандарте РФ определений следует, что между эффективностью и результативностью существует взаимосвязь, обозначенная на рисунке 1.

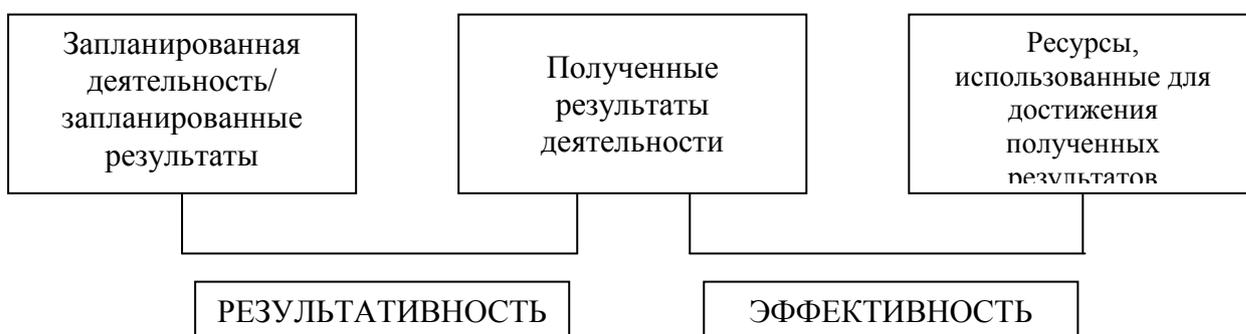


Рисунок 1 – Соотношение категорий «результативность» и «эффективность» в соответствии с Национальным стандартом Российской Федерации «Системы менеджмента качества»

Разграничиваются категории «эффективность» и «результативность» и на законодательном уровне. Об этом свидетельствует перечисление этих терминов через союз «и», например, в п. 14 ст. 50 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [44]. Однако, ни в этом законодательном акте, ни в Методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [38], где одним из критериев такой оценки выступает эффективность и результативность деятельности государственного служащего, не раскрывается сущность анализируемых понятий и их соотношение. При этом в отличие от методик, где эффективность отождествляется с результативностью, и ее оценка производится на основании конкретных данных и показателей, оценку эффективности и результативности деятельности государственных служащих рекомендуется проводить субъективно, применяя лишь оценочные категории: «очень высокий профессиональный уровень», «высокий профессиональный уровень», «хороший профессиональный уровень», «низкий профессиональный уровень», «очень низкий профессиональный уровень».

Обозначенная позиция российского законодателя о разделении категорий «эффективность» и «результативность» представляется нам не вполне приемлемой – она отражает чрезмерно узкий подход к пониманию эффективности.

Иной подход к соотношению понятий «эффективность» и «результативность» отражен в Бюджетном кодексе Российской Федерации [6]. Согласно ст. 34 этого нормативного правового акта эффективность использования бюджетных средств включает в себя экономность, как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и результативность.

Схожий подход высказан в научной литературе Н.А. Дубровиной, которая рассматривает экономность (экономичность) результативность как

одну из составляющих «многокомпонентной категории «эффективность управления». Такой подход представляется нам обоснованным. По мнению ученого в понятие эффективности следует включать:

- «соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе планируемым или прогнозируемым, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- соотношение между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность)» [20, с. 55].

Последние два компонента приведенного понимания эффективности управления отражают социальную составляющую этого понятия, что, на наш взгляд, являются чрезвычайно важным уточнением, поскольку как справедливо отмечает Л.А. Исаева, эффективность в теории и практике нередко отождествляется с экономической эффективностью, исследуются только конкретные формы в которых она проявляется в экономической практике. Именно об экономической эффективности идет речь, когда она рассматривается как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами. Однако нельзя игнорировать социальную эффективность и связывать эффективность исключительно со сферой материального производства. Для общественного развития «имеет значение не только оптимальный результат деятельности, но и то, какой социальной

ценой он получен, какие общественные и личные потребности удовлетворены и в какой степени» [25, с. 18]. Исходя из приведенных рассуждений, можно сформулировать следующее представление о содержании эффективности (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Содержание категории «эффективность»

В связи с изложенным выше именно широкое понимание эффективности управления, предложенное Н.А. Дубровиной, считаем необходимым использовать для достижения целей настоящего исследования.

Итак, на наш взгляд, более полное содержание категорий «эффективность» отражено на рисунке 3.

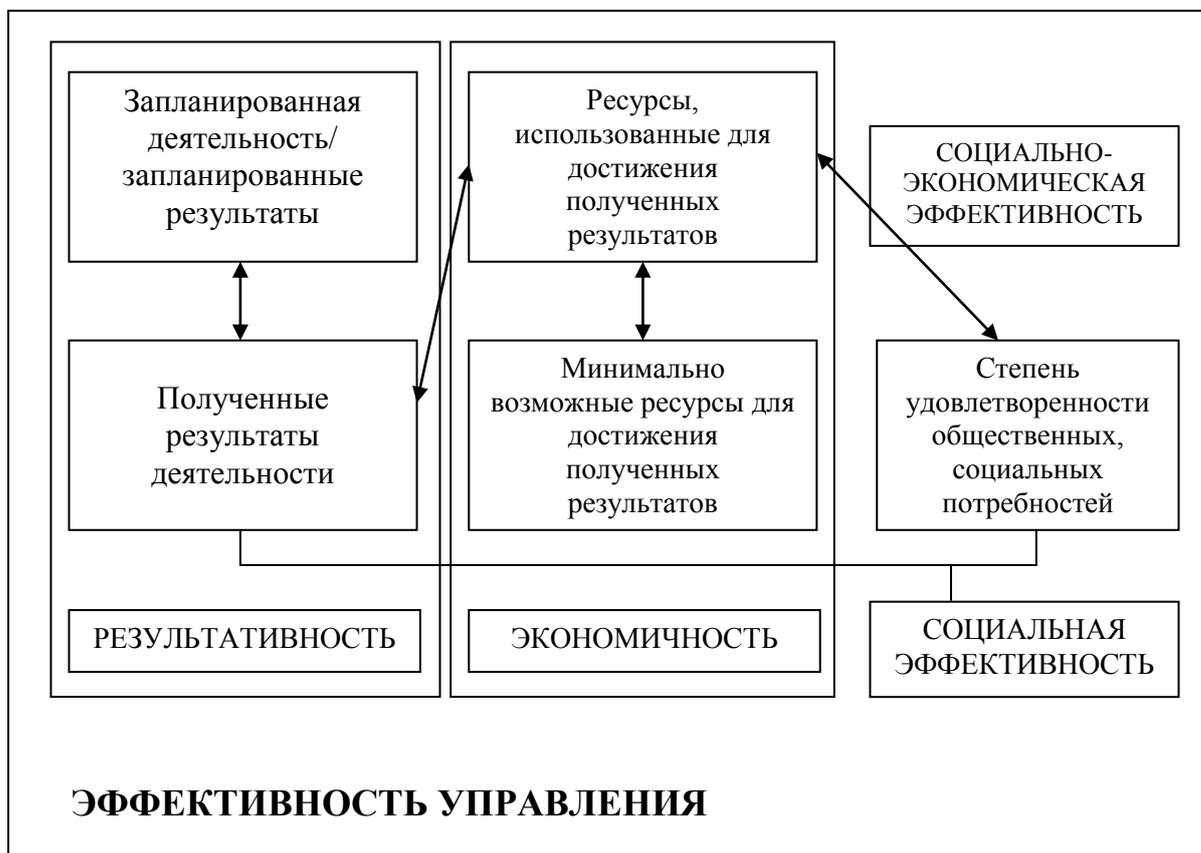


Рисунок 3 – Содержание категории «эффективность управления»

Продолжая говорить о многоаспектности понятия «эффективность» необходимо согласиться с исследователями, которые полагают, что оно включает в себя две составляющих – эффективность деятельности органов государственной (муниципальной) власти и оказания государственных (муниципальных) услуг и эффективность деятельности каждого государственного (муниципального) служащего [5, с. 420-421]. Это обусловлено связью, которая четко прослеживается между эффективностью деятельностью органа власти и эффективностью деятельностью государственных (муниципальных) служащих. Кроме этого, эффективная деятельность органа государственной (муниципальной) власти находится в прямой зависимости от следующих факторов: организационной структуры, эффективность которой обусловлена эффективностью организационного механизма, действующего в ее пределах (гибкость, иерархичность, делегирование полномочий и ответственности, понятная система

стимулирования, методики и технологии, адекватное обеспечение ресурсами); технологий (обеспечение современным оборудованием, автоматизация, ускоряющая обработку информации, оказывая необходимую, но минимальную помощь, эффективная организация процессов деятельности); характеристик внешней среды [72, с. 401].

В заключение этой структурной части исследования необходимо отметить, что, как справедливо отмечает Н.В. Ворошилов, эффективность управления следует разграничивать с эффективностью развития муниципального образования, поскольку муниципальные власти в силу ограниченности объема предоставленных им полномочий не могут воздействовать на все процессы, направленные на такое развитие [10, с. 147].

Итак, в результате проведенного анализа обосновано, что эффективность управления следует рассматривать как многоаспектное явления, которое включает в себя такие понятия как результативность управления, экономичность управления, социальную и социально-экономическую эффективность. Кроме того, эффективность управления включает в себя две составляющие - включает в себя две составляющих – эффективность деятельности органов государственной (муниципальной) власти и оказания государственных (муниципальных) услуг и эффективность деятельности каждого государственного (муниципального) служащего. Установлено, что в российском законодательстве отсутствует какая-либо последовательность в определении содержания таких критериев как «эффективность» и «результативность». Так, в некоторых нормативных актах законодатель отождествляет эффективность и результативность, применяет конкретные показатели для их оценки, в других – разделяет эти понятия, предлагает проводить их оценку субъективно. Это оказывает негативное влияние на функционирование такого важного института, как эффективность управления.

В рамках первой главы настоящего исследования были получены следующие выводы:

- обобщено, что в конституционных нормах нашли отражение основные признаки института местного самоуправления и гарантии его осуществления. В связи с этим отсутствию закрепленного на уровне Конституции РФ определения этого понятия не следует считать серьезной проблемой;
- предложено понятие «местное самоуправление», закрепленное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнить указанием на то, что «местное самоуправление» связано с реальной возможностью населения самостоятельно решать вопросы местного самоуправления;
- обобщены основные признаки органа местного самоуправления и обоснована необходимость совершенствования нормативного определения этого понятия;
- обосновано, что эффективность управления следует рассматривать как многоаспектное явление, которое включает в себя такие понятия как результативность управления, экономичность управления, социальную и социально-экономическую эффективность. Кроме того, эффективность управления включает в себя две составляющие - включает в себя две составляющих – эффективность деятельности органов государственной (муниципальной) власти и оказания государственных (муниципальных) услуг и эффективность деятельности каждого государственного (муниципального) служащего. Установлено, что в российском законодательстве отсутствует какая-либо последовательность в определении содержания таких критериев как «эффективность» и «результативность». Так, в некоторых

нормативных актах законодатель отождествляет эффективность и результативность, применяет конкретные показатели для их оценки, в других – разделяет эти понятия, предлагает проводить их оценку субъективно. Это оказывает негативное влияние на функционирование такого важного института, как эффективность управления.

Глава 2 Система оценки эффективности муниципального управления

2.1 Основные показатели и критерии оценки эффективности муниципального управления

Понятие «оценка эффективности» в настоящее время активно применяется в области государственного и муниципального управления. И государственные, и муниципальные учреждения ведут работы, оказывают услуги, производят продукцию, создают и воплощают в действие инвестиционные проекты. Следовательно, эффективность и результативность работы государственных и муниципальных организаций должна поддаваться оценке [24, с. 60].

Прежде чем перейти к характеристике показателей и критериев оценки эффективности муниципального управления уясним понятие оценки. Учеными НИУ Высшая школа экономики под оцениванием понимается комплекс мероприятий, направленных на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений [23, с. 13].

Целью оценки эффективности в публичном управлении является намерение определить, насколько правильно выбраны направления деятельности, и какой результат они приносят. Кроме того, объективная оценка эффективности муниципального управления позволяет выявить сферы, которые нуждаются в повышенном внимании, на основе этого разработать перечень мероприятий, направленных на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также применить поощрительные меры [29, с. 117].

Принимая новые законы или внося изменения в действующие, государственные органы стремятся к новым, гораздо более высоким качественным параметрам государственного (муниципального) управления.

В связи с этим исследование вопросов совершенствования такого управления представляется чрезвычайно важным [77, р. 395].

Различные методики оценки эффективности государственного и муниципального управления в мире стали появляться в начале XX века. Первые подходы к такой оценке были разработаны в США и Канаде. Их появление было обусловлено необходимостью повышения результативности государственного и муниципального управления, аккумулированием информации, которая будет использоваться для дальнейшего планирования, подготовки государственных и муниципальных программ развития. В разработке методик оценки эффективности государственного управления принимали участие независимые научно-исследовательские институты и центры, особое внимание уделялось оценке социальных эффектов от реализуемых государственных и муниципальных программ. В 80-е годы XX века в связи с развитием кризисных явлений в мировой экономике методики оценки эффективности государственного и муниципального управления стали основываться на основе затратных методов анализа, то есть приоритетной стала оценка экономической эффективности. Третий мировой этап развития методик оценки эффективности государственного и муниципального управления характеризуется переходом к системе оценки по результату. Сущность таких методик состоит в том, что эффективным признается не то управление, которое осуществляется в строгом соответствии инструкциям и положениям, а то, которое достигает определенного результата [43, с. 35].

В основе муниципального управления лежит реализация общественных интересов и потребностей населения [4, с. 25]. В связи с этим для осуществления эффективного муниципального управления важно осознавать такие потребности. Так, А. Гошко на основании опроса классифицировал потребности граждан по трем направлениям:

- потребности, которые влияют на уровень физического и психологического здоровья (медицинское обслуживание;

безопасность жизни; экологические потребности; общественный транспорт);

- потребности, которые влияют на уровень образования населения (качество дошкольного и школьного воспитания; учебно-методическое и материально-техническое обеспечение учебного процесса в школах);
- потребности, которые влияют на уровень материального благосостояния населения (условия проживания в доме; экономические и социальные нужды малообеспеченных слоев населения; торговое обслуживание на территории микрорайонов) [15, с. 125].

Принимаемые на муниципальном уровне решения оказывают значительное влияние на уровень удовлетворения обозначенных выше потребностей. При этом результаты и последствия таких решений могут стать явными только через длительный промежуток времени, что обуславливает необходимость проведения точной и объективной оценки их эффективности. С учетом определенного выше понятия «эффективность» представляется, что при оценке эффективности муниципального управления подлежат сравнению:

- цели, которые стоят перед органом местного самоуправления, с целями, которые объективно достигнуты;
- цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективизации муниципального управления (решений и действий его управляющих компонентов);
- объективные результаты деятельности органа местного самоуправления с общественными потребностями и интересами;
- общественные издержки, ушедшие на деятельность органа местного самоуправления, с объективными результатами, полученными вследствие этой деятельности;

- возможности, заложенные в потенциале деятельности органа местного самоуправления, со степенью их реального использования.

В основу любой оценки положены определенные показатели и критерии. В доктрине не уделяется достаточного внимания вопросам соотношения указанных терминов. О.Ю. Макарова на основе анализа справочной литературы приходит к выводу о том, что понятие «критерий», чем понятие «показатель». Последнее, по мнению автора, является составным элементом критерия и характеризует его содержание. Согласно такой позиции, критерий следует рассматривать как категорию, которая выражает наиболее общий признак, на основании которого осуществляется оценка, сравнение реальных явлений, качеств, процессов. В свою очередь в показателях находит отражение степень проявления, качественная сформированность, определенность критериев [36, с. 350]. Аналогичная позиция высказана М.Р. Деметьевым, который отмечает, что «критерии оценки эффективности должны носить объективный характер и определяться конкретными показателями, описывающими все основные направления деятельности» [16, с. 138]. Однако, анализ российского законодательства в сфере оценки эффективности муниципального управления показывает, что в его основе лежит иной подход. Так, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 года №1317 в качестве одного из показателей оценки эффективности местного самоуправления называется «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)». Значение этого показателя, согласно названному нормативному правовому акту, определяется на основе трех критериев, таких как:

- удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);

- удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Такой взгляд на соотношение категорий «показатель» и «критерий» также имеет место в научной литературе. Так, А.Н. Шаталова отмечает, следующее: «если определение показателей эффективности - это получение определенных «данных», то оценка показателей с использованием критериев эффективности - это получение необходимой «информации» [69, с. 198]. Для целей настоящего исследования будет использоваться нормативно определенный подход.

В научной литературе приводятся различные классификации показателей оценки эффективности муниципального управления. Так, З.Ф. Джигкаев разделяет такие показатели на три категории в зависимости от того какие задачи по их изменению стоят перед органами местного самоуправления:

- позитивные показатели – в отношении которых органы местного самоуправления должны обеспечить рост (например, уровень обеспеченности граждан жильем);
- негативные показатели – которые в результате работы органов местного самоуправления должны быть снижены (например, уровень безработицы, уровень бедности);
- вариативные показатели – в отношении которых органами местного самоуправления должно быть обеспечено их оптимальное значение, то есть завышенные относительно нормы показатели должны быть снижены, а заниженные – повышены (например, численность государственных служащих на 10000 жителей) [18, с. 79].

Другая классификация показателей оценки эффективности управления предложена российскими учеными Д. Зеркиным и В. Игнатовым, которые указывают на существование трех различных групп показателей эффективности: ценностно-рациональные, целерациональные и прагматичные. Применительно к сфере муниципального управления их можно определить следующим образом:

- ценностно-рациональные показатели отражают соотношение результатов решений органов местного самоуправления и их последствий признанным государством ценностям, которые выражены в политической стратегии. Так, например, Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, то есть государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Отсюда следует, что оценивать эффективность государственного и муниципального управления необходимо, прежде всего, через призму уровня и качества жизни в нашей стране. Критерием при этом могут выступать размер пенсионного обеспечения, прожиточного минимума, среднедушевого дохода и т.д. Эксперты отмечают, что приведенные критерии в последние годы демонстрируют положительную динамику изменений, однако сравнение их с мировыми социальными стандартами может привести к обратному выводу – о неэффективности публичного управления в Российской Федерации. Таким образом, объективность оценки ценностно-рациональных показателей в настоящее время сталкивается с определенными трудностями [40, с. 330]. Кроме того, приведенные пример иллюстрирует ситуацию, при которой количественные показатели, которые реально не отражают качество управления, могут привести к неправильным заключениям;

- целерациональные показатели отражают соотношение полученных результатов целям и задачам, которые были поставлены в государственных программах и планах;
- прагматичные показатели отражают соотношение понесенных расходов и полученных результатов [17].

Вышеупомянутые показатели эффективности государственного управления являются общими, так как могут применяться при оценке решений, которые относятся к деятельности субъекта управления в любой сфере общественной жизни. Вместе с тем каждый из этих показателей используется для анализа решений различных уровней, масштабов и значения для государства и общества.

Классификация показателей эффективности муниципального управления также осуществляется в зависимости от сферы компетенции местного самоуправления, которые подлежат оценки. В рамках такой классификации выделяют следующие категории показателей:

- экономические показатели (например, показатели, отражающие уровень занятости населения, темпы роста объемов промышленного производства, использование местных ресурсов и т.д.);
- показатели социального развития и защиты населения (например, показатели, характеризующие уровень доступности образования, развития сети культурных учреждений, учреждений здравоохранения, размера социальных выплат и т.д.);
- показатели капитального строительства (например, показатели, отражающие реализацию программ по реконструкции жилых домов);
- показатели в сфере транспортного обеспечения (например, показатели безопасности дорожного движения);
- показатели развития теле- и радиокommunikаций, других информационных систем и др. [57, с. 20].

Следует отметить, что последняя из приведенных классификаций показателей эффективности управления, является одной из наиболее востребованных на практике. Именно она положена в основу методики оценки эффективности местного самоуправления в России и ряде зарубежных стран.

Кроме определения перечня показателей значение имеет и выбор способа оценки соответствующих показателей. Теоретики называют такие возможные способы оценки:

- «отчеты органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности;
- общественное мнение, которое представляет собой совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей;
- оценку эффективности государственного управления дают средства массовой информации, которые по своей сути призваны зеркально отражать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;
- обращения граждан, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав и т. п., что, в определенной мере, позволяет судить об эффективности государственного управления, обнаруживать недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления» [40, с. 329].

В Российской Федерации приоритетным остается первый способ оценки показателей эффективности муниципального управления – для определения значения этих показателей используются официальные статистические данные. Результаты оценки эффективности муниципального управления также предоставляются в докладе о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный

год и их планируемых значениях на 3-летний период. Согласно п. 3 Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 главам местных администраций городских округов и муниципальных районов вменяется обязанность ежегодно, до 1 мая, представлять такие доклады в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район. Данное положение критикуется некоторыми исследователями ввиду того, что оно приводит к ситуации, когда органы государственной власти осуществляют оценку независимых органов местного самоуправления (не входящих в систему органов государственной власти) и, более того в одностороннем порядке определяет показатели и критерии для ее осуществления [35, с. 73]. Для решения обозначенной проблемы Ж.С. Рифат предлагает создание «контрольного органа, имеющего достаточно независимый статус по отношению как к исполнительной, так и к представительной властям» [59, с. 112]. Такой орган, по мнению автора, должны иметь полномочия ревизовать, как финансовые обязательства органов управления перед населением в части муниципальных услуг, так и в их номенклатуре

Среди иных способов оценки, которые официально используются в Российской Федерации является общественное мнение – так показатель «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» определяется на основании данных опроса граждан. Для сравнения в Боснии и Герцеговине с 2006 года функционирует проект «Социальный аудит местного управления» (SocialAuditofLocalGovernance), который предназначен для укрепления потенциала муниципальных властей и повышения их подотчетности перед гражданами. Оценка эффективности муниципального управления в рамках данного проекта осуществляется на основе данных опросов домохозяйств, охватывающих широкий круг вопросов местного управления (участие граждан, состояние дорог, образование и др.) [65, с. 758]. Полагаем, что в Российской Федерации также необходимо более активно применять методы опроса и анкетирования для

определения эффективности муниципального управления. Так, проводимые исследования выявляют отрицательные тенденции в отношении граждан к текущим экономическим и политическим процессам, что, однако не всегда находит отражение в статистических показателях [58, с. 110].

Таким образом, в результате проведенного анализа обобщено, что к настоящему времени сформирована большая теоретическая база, касающаяся показателей, критериев и способов оценки эффективности муниципального управления. Обосновано, что выбор показателей и критериев такой оценки играет важную роль. Так, например, использование количественных показателей, которые реально не отражают качество управления, могут привести к неправильным заключениям. Одним из вариантов решения данной проблемы является более активное использование общественности в оценке эффективности муниципального управления. Такой способ позволяет более точно определить зоны и сферы компетенции органов местного самоуправления, которым необходимо уделить повышенное внимание.

2.2 Характеристика действующей системы показателей оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации

К настоящему времени в Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление оценки эффективности муниципального управления. Так, из содержания ст. 18.1 Федерального закона от 06.03.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основании ряда показателей. В настоящее время соответствующий перечень показателей определен Указом Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [52] и выглядит следующим образом:

- 1) число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек 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);
- 6) доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет;
- 7) общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за один год;
- 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 и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве

частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района);

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

Следует отменить, что при разработке Указа Президента РФ от 28.04.2008 №607 планировалось включить в его содержание порядка 130 показателей, на основании которых должна была осуществляться оценка

эффективности местного самоуправления. В первоначальную редакцию этого нормативно-правового акта попали только 32 таких показателя, а к настоящему времени его содержание ограничено 13 пунктами. Однако, в связи с ощутимым недостатком инструментов для проведения объективной оценки эффективности местного самоуправления, было принято решение о дополнении приведенного выше перечня показателей оценки эффективности местного самоуправления [22, с. 119]. Правовой основой такого решения выступило Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 года №1317. Дополнительный перечень включает в себя 28 показателей, которые сгруппированы по основным сферам компетенций местного самоуправления:

- 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.

Полный дополнительный перечень показателей оценки эффективности местного самоуправления приведен в таблице 1.

Таблица 1 – Дополнительный перечень показателей оценки эффективности местного самоуправления

Сфера компетенции местного самоуправления	Перечень показателей оценки эффективности местного самоуправления
Экономическое развитие	<p>1. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников (рублей): (1) крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций; (2) муниципальных дошкольных образовательных учреждений; (3) муниципальных общеобразовательных учреждений, в том числе учителей; (4) муниципальных учреждений культуры и искусства; (5) муниципальных учреждений физической культуры и спорта.</p> <p>2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя (рублей).</p> <p>3. Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе (процентов).</p>
Дошкольное образование	<p>4. Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет (процентов).</p> <p>5. Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений (процентов).</p>

<p>Общее и дополнительное образование</p>	<p>6. Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов).</p> <p>7. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов).</p> <p>8. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов).</p> <p>9. Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов).</p> <p>10. Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов).</p> <p>11. Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях (тыс. рублей).</p> <p>12. Доля детей в возрасте 5-18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы</p>
---	---

	собственности, в общей численности детей этой возрастной группы (процентов).
Культура	<p>13. Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры (процентов).</p> <p>14. Доля объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности и требующих консервации или реставрации, в общем количестве объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности (процентов).</p> <p>15. Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности (процентов): (1) клубами и учреждениями клубного типа; (2) библиотеками; (3) парками культуры и отдыха.</p>
Физическая культура и спорт	<p>16. Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом (процентов).</p> <p>17. Доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся (процентов).</p>
Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем	<p>18. Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию (кв. метров): (1) объектов жилищного строительства - в течение 3 лет; (2) иных объектов капитального строительства - в течение 5 лет.</p> <p>19. Площадь земельных участков, предоставленных для</p>

	<p>строительства в расчете на 10 тыс. человек населения, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров).</p>
<p>Жилищно-коммунальное хозяйство</p>	<p>20. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления указанными домами (процентов).</p> <p>21. Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях (процентов).</p>
<p>Организация муниципального управления</p>	<p>22. Доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда) (процентов).</p> <p>23. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) (процентов).</p> <p>24. Расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования</p>

	<p>(рублей).</p> <p>25. Доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности (на конец года, по полной учетной стоимости) (процентов).</p> <p>26. Объем не завершеного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа (муниципального района) (тыс. рублей).</p> <p>27. Наличие в городском округе (муниципальном районе) утвержденного генерального плана городского округа (схемы территориального планирования муниципального района) (да/нет).</p> <p>28. Среднегодовая численность постоянного населения (тыс. человек).</p>
--	--

Выше уже было отмечено, что при формировании показателей для оценки эффективности управления необходимо учитывать пределы полномочий органов местного самоуправления, принимать во внимание реальные возможности муниципальной власти влиять на нормативно определенные показатели [27, с. 8]. Однако на практике оказалось, что в действующих основном и дополнительном перечнях показателей оценки эффективности местного самоуправления, далеко не все показатели соответствуют данному требованию. И если в одних случаях влияние органов местного самоуправления на показатель просто нельзя признать основополагающим (решающим), то некоторые из определенных в законодательстве показателей ни в коей мере не зависят от усилий муниципальной власти. Так, например, сложно оценить роль органов местного самоуправления в таком показателе как «доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат

о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений» или «доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом». Более того, объективно оценить последний из них вообще не представляется возможным [60, с. 4113]. К числу показателей, не находящихся в прямой зависимости от деятельности органов местного самоуправления необходимо отнести еще и такие: доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся; удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах и муниципальных учреждениях; доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений реализуют один из способов управления ими; доля площади земельных участков, являющихся объектами обложения земельным налогом [22, с. 119]. Не отражает объективное состояние жилищного хозяйства в муниципальном образовании критерий «доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет», поскольку в данном случае не принимается во внимание количество населения, проживающего в таких многоквартирных домах [19, с. 55].

Ученые также отмечают, что, например, на уровень развития предпринимательской деятельности в муниципальном образовании огромное влияние оказывают внешние факторы и спорным следует признать тезис о том, что темпы развития малого бизнеса прямо зависят от объема выделяемых органами местного самоуправления бюджетных средств [13, с. 28]. Действительно, низкие показатели численности субъектов малого и среднего предпринимательства в городских округах в последние годы нередко обусловлены тем, что такие субъекты, работающие в сфере торговли, не выдерживают конкуренции с крупными розничными сетями [66, с. 183]. Кроме того, на число субъектов малого и среднего предпринимательства оказывает влияние действующая законодательная база,

уровень налоговой нагрузки, принимаемые меры по снижению административных барьеров [30, с. 220].

Анализ приведенных показателей оценки эффективности местного самоуправления позволяет прийти к выводу, что преимущественная часть из них имеет количественное выражение и основным источником информации для проведения соответствующей оценки выступает официальная статистика. При осуществлении такой оценки применяются как абсолютные (например, число муниципальных образовательных учреждений), так и относительные показатели, которые провидятся в расчете на одного жителя (например, показатель развития малого и среднего предпринимательства определяется числом таких субъектов на 10 тыс. человек населения) или рассчитываются в процентном соотношении (например, показатель удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) определяется в проценте от числа опрошенных граждан). Такое тотальное преобладание количественных показателей оценки муниципального управления приводит к тому, что перед органом местного самоуправления, по сути, ставится задача выполнения определенных показателей, а достижение определенного социально-значимого результата, повышение эффективности своей деятельности. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что приведенные количественные показатели являются универсальными для всех муниципальных образований в Российской Федерации. Действующая методика оценки эффективности муниципального управления ни к коей мере не позволяет учесть ресурсные и индивидуальный возможности, а также потенциал муниципалитете, что рассматривается в научной литературе как недостаток системы оценивания [11, с. 169].

Единственным качественным показателем, который используется при оценке эффективности местного самоуправления, является показатель удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), однако, на наш

взгляд, в настоящее время он не может быть признан полностью объективным. Этому есть несколько причин.

Во-первых, соответствующая оценка производится на основании только трех критериев, таких как:

- удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Очевидно, что оценка удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления не должна ограничиваться перечисленными критериями. Как минимум, необходимо выяснить отношение граждан к предоставляемым в пределах муниципалитета образовательных, культурных услуг и т.д. [60, с. 4114]. Кроме того, важным критерием общей удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления является удовлетворенность населения информационной открытостью органов местного самоуправления [4, с. 22].

Во-вторых, при оценке удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления ставка делается на опросы, проводимые на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований. В свою очередь проведение социологических опросов рассматривается как рекомендательная, а не обязательная мера. Такое положение не способствует репрезентативности выборки и резко снижает достоверность его результатов. Усугубляется данная проблема тем, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012

года №1317 не предусмотрено какого-либо механизма информирования населения о проведении соответствующих опросов и необходимости участия в нем населения.

В-третьих, законодательством определен достаточно длительный срок проведения соответствующих опросов течение всего календарного года, следующего за отчетным. Очевидно, что это снижает актуальность полученных в результате опроса результатов [61, с. 198].

Наряду с тем, что некоторые показатели оценки эффективности местного самоуправления признаются учеными необоснованными, в научной литературе указывается и на отсутствие среди закрепленного в законодательстве перечня, некоторых важных показателей. К таковым относится, например, количество муниципальных служащих в каждом конкретном муниципальном образовании, объем финансирования, выделяемый не только на заработную плату этой категории работников, но и на их содержание (занимаемые помещения, мебель, оснащение рабочего места, расходы электроэнергии, тепла, канцтовары и т.п.), количество муниципальных предприятий и организаций в каждом районе и т. д. [30, с. 219]. также на наш взгляд, заслуживает внимание предложение дополнить перечень показателей эффективности местного самоуправления показателем «доля собственных доходов местного бюджета в общем объеме доходов бюджета муниципального образования». Этот показатель, как справедливо отмечает М.П. Берела, характеризует усилия органов местного самоуправления по развитию собственной доходной базы [4, с. 22].

Анализ взглядов исследователей на действующую в Российской Федерации систему показателей оценки эффективности местного самоуправления, дает основание согласиться с учеными, которые отмечают, что в настоящее время перед Российской Федерацией стоит проблема формирования новой, способной отражать объективные результаты системы оценки эффективности муниципального управления. При этом соответствующая система показателей оценки не должна быть слишком

нагроможденной и подробной и в то же время не может содержать слишком мало критериев [40, с. 330].

Итак, из вышеизложенного следует вывод, что действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов.

По результатам проведенного в рамках второй главы исследования сделаны следующие выводы:

- обобщено, что к настоящему времени сформирована большая теоретическая база, касающаяся показателей, критериев и способов оценки эффективности муниципального управления. Обосновано, что выбор показателей и критериев такой оценки играет важную роль. Так, например, использование количественных показателей, которые реально не отражают качество управления, могут привести к неправильным заключениям. Одним из вариантов решения данной проблемы является более активное использование

общественности в оценке эффективности муниципального управления. Такой способ позволяет более точно определить зоны и сферы компетенции органов местного самоуправления, которым необходимо уделить повышенное внимание. действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов;

- действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников

муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов.

Глава 3 Основные проблемы, снижающие эффективность муниципального управления

Осуществление местного самоуправления на основе правовой; организационной и финансовой автономии предусматривает четкое распределение полномочий между органами власти по горизонтали и вертикали; между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также децентрализацию властных полномочий (передача части полномочий органов центральной власти на региональный и местный уровень).

В правовой литературе выделяют несколько форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ:

1) государственная поддержка местного самоуправления. Необходимость существования такой формы взаимодействия обусловлена тем, что иногда органам местного самоуправления необходимо решать вопросы, которые связаны не только с муниципальными нуждами. Государственная поддержка может быть выражена в следующем:

– правовое регулирование организации и деятельности органов местного самоуправления. На данном этапе федеральным законодателем принят целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих сферу деятельности местного самоуправления. Кроме Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это еще и Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [51], Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [46] и др.;

- осуществление контроля за реализацией и соблюдением положений Конституции Российской Федерации, касающихся института местного самоуправления;

- предоставление материальной и финансовой помощи;

- информационное обеспечение и методическая поддержка органов местного самоуправления;

- принятие и реализация программ, направленных на государственную поддержку института местного самоуправления и т.д.;

2) наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями. Существование данной формы взаимодействия обусловлено положением ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями определен в ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, согласно указанной норме, реализуется посредством принятия соответствующих федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации. При этом содержание таких законов должно соответствовать требованиям ч. 6 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В правовой литературе справедливо отмечается, что наделение органов местного самоуправления не государственными полномочиями не означает освобождения соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление;

3) участие органов местного самоуправления в законодательном процессе;

4) надзор государственных органов за законностью деятельности органов местного самоуправления;

5) создание координационных, консультационных, совещательных органов (комиссий, групп), ассоциаций и союзов муниципальных образований [26, с. 12].

Исследователи отмечают, что почти каждая форма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления характеризуется наличием ряда проблемных моментов. Так, говоря о государственной поддержке местного самоуправления, Д.Б. Останков указывает низкие темпы формирования правовой базы местного самоуправления в целом ряде субъектов Российской Федерации (в частности, в Республике Мордовия) [53, с. 709]. В регионах, где такая база сформирована, существует иная проблема – отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это связано, в том числе и с некоторыми недостатками федерального уровня регулирования института местного самоуправления. Так, например, А.Ш. Муфазалова отмечает некоторые проблемы в формировании перечня вопросов местного значения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности автор полагает, что, например, вопросы обеспечения санитарного благополучия населения, охраны общественного порядка, создания условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержания дорог, организации транспортного обслуживания населения, социальной поддержки населения, содействия занятости населения, охраны окружающей среды, нельзя считать такими, которые имеют исключительно местное значение. Очевидно, что решение приведенных вопросов должно осуществляться и на государственном уровне и именно поэтому возникают трудности в распределении полномочий. Для разрешения таких трудностей необходимо установить порядок реализации полномочий в сферах, которые относятся к сфере совместного ведения

органов государственной власти и органов местного самоуправления [42, с. 59]. Исследователи акцентируют внимание на необходимость использования при этом децентрализованного подхода и указывают на опасность существующей тенденции к централизации всех вопросов правового регулирования местного самоуправления и значительному уменьшению законодательных полномочий субъектов Федерации [34, с. 49].

Характеризуя такое направление государственной поддержки органов местного самоуправления как предоставление материальной и финансовой помощи, Д.В. Останков отмечает, что в настоящее время по причине социально-экономического кризиса государственная власть не в состоянии «обеспечить реализацию установленных законодательством таких наиболее значимых гарантий для местного самоуправления, как удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов: обеспечение муниципальным образованиям минимального местного бюджета на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; компенсация дополнительных расходов муниципальных образований, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти» [53, с. 710].

Государственная поддержка органов местного самоуправления в виде информационного обеспечения и методическая поддержка органов местного самоуправления недостаточно эффективна по следующим причинам: «слабое использование предусмотренных законодательством форм взаимодействия; недостаточная готовность органов местного самоуправления к обучению, получению новой информации; большой круг вопросов, связанных с работой органов государственной власти субъектов РФ, приводящий к недостаточному вниманию данной форме взаимодействия со стороны региона» [56, с. 133].

При анализе такой формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как наделение органов местного

самоуправления государственными полномочиями исследователи указывают на проблему надлежащего финансирования. Так, при передаче органам местного самоуправления государственных полномочий на государственную власть возлагается и обязанность осуществить финансирование затрат на их реализацию. Однако, это, как показывает правоприменительная практика, выполняется не всегда. В связи с этим, К.С. Касаткин предлагает привлекать к ответственности должностных лиц, которые, передавая подобные полномочия, не передают финансовые ресурсы для реализации этих полномочий. Кроме того, с целью улучшения финансирования института местного самоуправления автором поддержано предложение о равномерном распределении доходов между тремя уровнями (Россия – субъект Федерации – местное самоуправление) в соотношении 1:3 [28, с. 45]. В данном контексте остановимся на кратком анализе вопроса об ответственности органов местного самоуправления. Следует также уделить внимание вопросам ответственности органов местного самоуправления. Из содержания Главы 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что органы местного самоуправления несут ответственность перед следующими субъектами:

- 1) населением (ответственность за утрату доверия измеряется отзывом депутатов и выборных должностных лиц);
- 2) государством (в виде прекращения деятельности органа местного самоуправления, привлечения к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления);
- 3) перед физическими и юридическими лицами.

Реализация первых двух видов ответственности связана с рядом трудностей, которые преимущественно обусловлены громоздкими и длительными процедурами по удалению в отставку или роспуску представительного органа местного самоуправления [42, с. 60]. В связи с этим в правоприменительной практике чаще всего встречаются случаи привлечения

органов местного самоуправления, а точнее созданных ими юридических лиц к гражданско-правовой ответственности.

При реализации государственных полномочий органы местного самоуправления сталкиваются еще с некоторыми проблемами, а именно: отсутствие четко определенных методик реализации таких полномочий, неопределенность прав и обязанностей органов местного самоуправления и их должностных лиц по их реализации; неограниченность форм и методов государственного контроля при реализации органами местного самоуправления государственных полномочий, при может приводить к злоупотреблениями со стороны органов государственной власти и т.д. [41, с. 585].

Положительные оценки в правовой литературе получает форма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, основанная на их сотрудничестве через ассоциации муниципальных образований. В частности отмечается, что такие ассоциации способны более четко формулировать и доводить до сведения органов государственной власти наиболее актуальные общие проблемы. Ассоциации муниципальных образований представляют собой некоммерческие корпоративные организации, которые создаются и осуществляют свою деятельность по правилам Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [47].

В качестве проблемных аспектов функционирования этой формы взаимодействия называется отсутствие аналогичных ассоциаций во многих муниципальных образованиях, а также существование в ряде регионов противостояния интересов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, что не позволяет эффективно решать вопросы местного значения во взаимодействии [53, с. 711].

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- выявлены следующие проблемы, снижающие эффективность муниципального управления в Российской Федерации: низкие темпы формирования правовой базы местного самоуправления в целом ряде субъектов Российской Федерации; отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; низкий уровень финансовой обеспеченности местного самоуправления; отсутствие четко определенных методик реализации таких полномочий, неопределенность прав и обязанностей органов местного самоуправления и их должностных лиц по их реализации; неограниченность форм и методов государственного контроля и т.д.;
- установлено, что существование вышеуказанных проблем обусловлено как субъективными (существование в ряде регионов противостояния интересов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, неготовность органов местного самоуправления к обучению, получению новой информации), так и объективными факторами (несовершенство нормативно-правовой базы, социально-экономический кризис);
- предложено для разрешения проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принять следующие меры: совершенствование законодательной базы (в том числе в бюджетной, налоговой сферах), повышение уровня кадрового состава муниципальных служащих, ликвидации коррупциогенных факторов во взаимоотношениях этих органов и т.д.

В рамках третьей главы исследования были выявлены следующие проблемы, снижающие эффективность муниципального управления в Российской Федерации: низкие темпы формирования правовой базы местного самоуправления в целом ряде субъектов Российской Федерации;

отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; низкий уровень финансовой обеспеченности местного самоуправления; отсутствие четко определенных методик реализации таких полномочий, неопределенность прав и обязанностей органов местного самоуправления и их должностных лиц по их реализации; неограниченность форм и методов государственного контроля и т.д.. Для их разрешения предложено принять следующие меры: совершенствование законодательной базы (в том числе в бюджетной, налоговой сферах), повышение уровня кадрового состава муниципальных служащих, ликвидации коррупциогенных факторов во взаимоотношениях этих органов и т.д.

Заключение

В результате проведенного анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, научной литературы по теме исследования обобщены некоторые теоретические аспекты оценки эффективности муниципального управления, выявлении проблемных аспектов, связанных с ее применением на практике и формировании общих направлений ее дальнейшего развития, а именно:

– обобщено, что в конституционных нормах нашли отражение основные признаки института местного самоуправления и гарантии его осуществления. В связи с этим отсутствию закрепленного на уровне Конституции РФ определения этого понятия не следует считать серьезной проблемой;

– предложено понятие «местное самоуправление», закрепленное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнить указанием на то, что «местное самоуправление» связано с реальной возможностью населения самостоятельно решать вопросы местного самоуправления;

– обобщены основные признаки органа местного самоуправления и обоснована необходимость совершенствования нормативного определения этого понятия;

– обосновано, что эффективность управления следует рассматривать как многоаспектное явление, которое включает в себя такие понятия как результативность управления, экономичность управления, социальную и социально-экономическую эффективность. Кроме того, эффективность управления включает в себя две составляющие - включает в себя две составляющих – эффективность деятельности органов государственной (муниципальной) власти и оказания государственных (муниципальных) услуг и эффективность деятельности каждого

государственного (муниципального) служащего. Установлено, что в российском законодательстве отсутствует какая-либо последовательность в определении содержания таких критериев как «эффективность» и «результативность». Так, в некоторых нормативных актах законодатель отождествляет эффективность и результативность, применяет конкретные показатели для их оценки, в других – разделяет эти понятия, предлагает проводить их оценку субъективно. Это оказывает негативное влияние на функционирование такого важного института, как эффективность управления;

– обобщено, что к настоящему времени сформирована большая теоретическая база, касающаяся показателей, критериев и способов оценки эффективности муниципального управления. Обосновано, что выбор показателей и критериев такой оценки играет важную роль. Так, например, использование количественных показателей, которые реально не отражают качество управления, могут привести к неправильным заключениям. Одним из вариантов решения данной проблемы является более активное использование общественности в оценке эффективности муниципального управления. Такой способ позволяет более точно определить зоны и сферы компетенции органов местного самоуправления, которым необходимо уделить повышенное внимание. действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося

физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов;

– действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании. Существует необходимость в исключении из нее тех показателей, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений), показателей, которые в значительной степени зависят от внешних факторов (например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность), а также показателей, которые не поддаются точной оценке (например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом). Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. В частности, представляется необходимым расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов, ограничить срок формирования соответствующих результатов;

– выявлены следующие проблемы, снижающие эффективность муниципального управления в Российской Федерации: низкие темпы формирования правовой базы местного самоуправления в целом ряде субъектов Российской Федерации; отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; низкий уровень финансовой обеспеченности местного

самоуправления; отсутствие четко определенных методик реализации таких полномочий, неопределенность прав и обязанностей органов местного самоуправления и их должностных лиц по их реализации; неограниченность форм и методов государственного контроля и т.д.;

– установлено, что существование вышеуказанных проблем обусловлено как субъективными (существование в ряде регионов противостояния интересов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, неготовность органов местного самоуправления к обучению, получению новой информации), так и объективными факторами (несовершенство нормативно-правовой базы, социально-экономический кризис);

– предложено для разрешения проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принять следующие меры: совершенствование законодательной базы (в том числе в бюджетной, налоговой сферах), повышение уровня кадрового состава муниципальных служащих, ликвидации коррупциогенных факторов во взаимоотношениях этих органов и т.д.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Азрилиян А. Большой экономический словарь. / А. Азрилиян, О. Азрилиян, Е. Калашникова, О. Квардакова // Институт новой экономики. 2010. 1472 с.
2. Атяшев М.О. Анализ существующих подходов к оценке эффективности управления организацией [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sisupr.mrsu.ru/2012-2/PDF/Atyashev.pdf> (дата обращения: 25.03.2021).
3. Бельская К.Г. Понятие «местное самоуправление в трудах современных исследователей» // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 6 (33). С. 663-667..
4. Берела М.П. К вопросу о критериях оценки эффективности муниципального управления // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4-6. С. 24-26.
5. Бирюкова Э.Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 1. С. 419-422.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №31. Ст. 3823.
7. Варавкина Я.Е. Понятие эффективности государственного управления в современной России // Дельта науки. 2017. № 1. С. 20-21.
8. Васильева Е.Р. Совершенствование структуры системы местного самоуправления // Теория и практика современной науки. 2019. № 4 (46). С. 38-40.
9. Васин С.М. Природа и сущность понятия эффективности системы управления предприятием // Вектор науки. 2012. №4. С. 221-233.

10. Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 3 (77). С. 143-159.

11. Гаврутенко Р.О. Методические аспекты оценки и контроля эффективности муниципального управления // Экономика, бизнес, инновации: сборник статей XI Международной научно-практической конференции. 2019. С. 168-170.

12. Гладких Н.М. Модель организации структуры органов местного самоуправления на современном этапе развития // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015: Материалы XVII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 218-221.

13. Горцева И.О. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Социально-гуманитарные проблемы образования и профессиональной самореализации. Социальный инженер-2017: сборник материалов Всероссийской конференция молодых исследователей. 2017. С. 26-30.

14. ГОСТ Р ИСО 9000-2015 Национальный стандарт Российской Федерации «Системы менеджмента качества» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200124393> (дата обращения: 25.03.2021).

15. Гошко А. Оценка деятельности местных органов самоуправления. К.: Издательство УАДУ. 1998. 325 с.

16. Деметьев М.Р. Проблема выбора критериев оценки эффективности органов власти // Инновации и инвестиции. 2019. №4. С. 137-138.

17. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным [Электронный ресурс]. URL: https://naukovedenie.ru/sbornik10/10_7.pdf (дата обращения: 25.03.2021).

18. Джигкаев З.Ф. Три измерения показателей эффективности государственного управления // ПСЭ. 2014. №4 (52). С. 78-81.

19. Добровольская В.В. Основания оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Социально-экономические, политические и исторические аспекты развития северных и арктических регионов России: материалы Всероссийской научной конференции (с международным участием). 2018. С. 54-58.
20. Дубровина Н. А. Оценка эффективности регионального управления // Вестник Самарского государственного университета. 2006. №8. С. 54–59.
21. Евдокимова Т.В. Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского государственного университета. 2013. №3. С. 174-182.
22. Захарова Е.Н., Кардава Е.Е., Аванесова Р.Р. Реализация динамического подхода к оценке эффективности органов местного самоуправления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 2 (44). С. 117-123.
23. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт / А. Н. Беляев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 54 с.
24. Ильин И.В., Савин В.Ф. Оценка эффективности проектов в области государственного и муниципального управления // Научные Записки ОрелГИЭТ. 2016. № 6 (18). С. 58-62.
25. Исавева Л.А. Экономическая и социальная эффективность в воспроизводственном процессе // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. №1. С. 18-22.
26. Казанцева О.Л. Органы государственной власти и органы местного самоуправления: исторические проблемы взаимодействия и перспективы // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 11-14.

27. Казаченко А.Н. Современная методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Ростовский научный журнал. 2017. № 9. С. 6-10.
28. Касаткин К.С. Местное самоуправление в РФ: проблемы взаимодействия с органами государственной власти // Восточно-Европейский научный вестник. 2015. № 2 (2). С. 43-46.
29. Ким О.Л., Воронина Е.В. Об оценке эффективности органов местного самоуправления // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2018. № 21 (26). С. 117-118.
30. Князев М.Н. Совершенствование оценки эффективности управления муниципальными образованиями // Вестник НГАУ (Новосибирский государственный аграрный университет). 2016. № 3 (40). С. 218-223.
31. Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 6(92). С. 35-52.
32. Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3-7.
33. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Российская газета. 4 июля 2020. № 144.
34. Лебедева А.Д., Безуглая, Е. Проблема взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2017. № 1-2 (73-74). С. 47-50.
35. Леушин М.Е., Меркушова Н.И. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления // Экономическая

наука и практика: материалы II Международной научной конференции. Чита: Издательство Молодой ученый, 2013. С. 71-74.

36. Макарова О.Ю. Критерии и показатели оценки эффективности функционирования воспитательной системы ВУЗа // Фундаментальные исследования. 2013. № 1 (часть 2). С. 348-351.

37. Мальцев А.Н. Соотношение понятий «структура» и «система» органов власти, их судебное толкование и применение в местном самоуправлении // Прикладные исследования в поле регионального стратегического дискурса современной России. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2017 г.: Сборник научных статей научно-практической конференции, посвященной Дню российской науки.

38. Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [Электронный ресурс]. URL: https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/Methodika_po_vsestoronnej_otcenke_-_itogovaya.docx. - (дата обращения: 20.03.2021) : [б.н.].

39. Мирзаев М.А. Конституционно-правовое регулирование понятия «местное самоуправление» // Юридический вестник ДГУ. 2018. Т. 28. № 4. – С. 80-83.

40. Морозов Д.И., Сумина Е.В. Проблемы оценки качества и эффективности государственного и муниципального управления // Современные проблемы управления и регулирования: теория, методология, практика: // сборник статей II Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. 2017. С. 328-331.

41. Мулько Г.А. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами власти и пути их решения // Аллея науки. 2018. Т. 4. № 8 (24). С. 583-591.

42. Муфазалова А.Ш. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Восточно-Европейский научный вестник. 2015. № 2 (2). С. 58-61.

43. Нагимова А.М. Измерение и оценивание эффективности государственного и муниципального управления: опыт Германии // Электронный экономический вестник Татарстана. 2015. № 4. С. 33-37.

44. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №31. Ст. 3215.

45. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №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 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №52. Ст.7490.

46. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. №10. Ст. 1152.

47. О некоммерческих организациях: Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 145.

48. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.1998 №55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №15. Ст. 1695.

49. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 // Ведомости Съезда НД СССР и ВС СССР. 18.04.1990. № 16.

50. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 40. Ст. 3822.

51. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №24. Ст. 2253.

52. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №18. Ст. 2003.

53. Останков Д.Б. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-2. С. 708-715.

54. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. №2-П [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/180063> // (дата обращения: 18.03.2021).

55. Поршнева А.Г., Разу М.Л., Тихомиров А.В. Менеджмент: теория и практика в России. М.: ИД ФБК ПРЕСС, 2003. 528 с..

56. Поторопина А.Е. Проблемы взаимодействия региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: Сборник научных трудов II Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 132-137.

57. Проценко Т. Критерии оценки управленческой деятельности органов исполнительной власти в регионе // Управление современным городом. № 7-9 (3). 2015. С. 18-22.

58. Рачипа А.В., Щербакова Л.И., Янкина И.А. Эффективность государственного и муниципального управления: к вопросу о роли социальных оценок (на примере молодежи) // Вестник Южно-Российского

государственного технического университета (НПИ). // Серия: Социально-экономические науки. 2018. № 1. С. 107-112.

59. Рифат Ж. С. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110-114.

60. Рудакова Н.Л., Фадеева Н.Ю. Анализ действующих методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Общество. наука. инновации (НПК-2017): сборник статей. Всероссийская ежегодная научно-практическая конференция. // Вятский государственный университет. 2017. С. 4111-4116.

61. Муфазалова А.Ш. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Восточно-Европейский научный вестник. 2015. № 2 (2). .

62. Сидорин А.В. Оптимизация системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Тенденции, направления и перспективы развития экономических отношений в современных условиях хозяйствования: // Материалы II межрегиональной с международным участием научно-практической конференции.: 2017. С. 197-201.

63. Сорокина А.Г. Местное самоуправление в Российской Федерации: подходы к определению понятия, сущность, признаки и функции: учебно-методическое пособие. Барнаул: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2019. С. 19-25.

64. Тимохов В.П. Историко-правовой генезис понятия эффективность // Вестник МГТУ. 2003. №2. С. 412-431.

65. Ушаков Е.В. Качество муниципального управления: проблемы измерения эффективности // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 14. С. 756-760.

66. Фатхуллина И.М. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. № 2. С. 177-184.
67. Федоров А.И. Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2018. №3(28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoj-federatsii> // (дата обращения: 20.03.2021).
68. Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42-51.
69. Шаталова А.Н. Проблема разработки показателей эффективности муниципального управления // Актуальные вопросы развития современного общества: Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. 2017. С. 197-200.
70. Шкондерова Н.А. Понятие и правовая природа органов местного самоуправления // Наука через призму времени. 2020. № 10 (43). С. 32-36.
71. Экономический словарь: Справочное издание / В.И. Нечаев, П.В. Михайлушкин. Краснодар: Атри, 2011. 464 с.
72. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / под общ. ред. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998. 848 с.
73. Chirkin V.E. Comparative Constitutional Law. Moscow: International Relations, 2002. 815 p. .
74. European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 15.03.2021).
75. Jackson R.M. Machinery of Local Government. London Macmillan Co. Ltd., 1959. 360 p.
76. Vodyanitskaya E. Local Government // Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [Электронный ресурс]. URL:

https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf (дата обращения: 29.03.2021).

77. Kiurienš V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: A comparative view. *Journal of Education Culture and Society*. 2015. №2. P. 394-410.