СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК 352.075
ББК 67.400.76

ГСНТИ 82.13.37
Код ВАК 08.00.05

В. Г. Горб
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 300585

И. В. Выдрин
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 292011

Е. А. Качанова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 530593

АННОТАЦИЯ: Цель исследования – разработать методологические основы проектирования социально-экономических показателей качества деятельности представительного органа местного самоуправления в контексте реализации преобразований порядка формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Отмечается, что новая конкурсная система выборов глав местного самоуправления создает условия для их конструктивного взаимодействия с высшим должностным лицом региона в процессе решения как актуальных, так и стратегических задач муниципалитета, в том числе во взаимодействии с представительным органов муниципального образования. Вместе с тем, при данной системе, имея значительные полномочия, представительный орган местного самоуправления не несет ответственность за результативность и качество их реализации. Такая ситуация приводит к формированию узко корпоративных, а то и меркантильных целевых ориентиров в поведении депутатов. В представительном органе возникает опасность создания групп, интересы которых зачастую существуют параллельно интересам населения.

Для достижения поставленной цели использовался метод управленческого анализа эффективности и качества деятельности представительного органа местного самоуправления и системно-деятельностная методология проектирования социально-экономических показателей качества его деятельности.

Результаты и их научная новизна: дана оценка целесообразности и эффективности модели, в которой глава муниципального образования избирается депутатами по представлению конкурсной комиссии и осуществляет полномочия по руководству местной администрации, выявлены управленческие парадоксы, которые могут девальвировать политический смысл и эффективность проводимых преобразований деятельности органов местного самоуправления, разработаны методологические основы проектирования социально-экономических показателей качества деятельности представительного органа местного самоуправления в процессе преодоления основного управленческого парадокса, сформулирован концептуальный подход к оценке качества деятельности депутата представительного органа местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: органы местного самоуправления, социально-экономические показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления, качество деятельности депутата.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Виктор Григорьевич Горб, доктор педагогических наук, профессор, Уральский институт управления – филиал Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации

620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, viktor.gorb@ui.ranepa.ru.

Игорь Вячеславович Выдрин, доктор юридических наук, профессор, Уральский институт управления – филиал Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации

620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

© *В.Г. Горб, И.В. Выдрин, Е.А. Качанова, 2019*

Елена Анатольевна Качанова, доктор экономических наук, доцент, Уральский институт управления – филиал Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации

620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, elena.kachanova@ui.ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Горб В. Г., Выдрин И. В., Качанова Е. А. Социально-экономические показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 32—46.

В настоящее время продолжаются преобразования системы местного самоуправления, инициированные Президентом страны В. В. Путиным в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2013 году. В рамках реализации его политических решений принят ряд нормативно-правовых актов [1, 2, 3], вносящих существенные изменения в базовый закон, определяющий принципы, формы и методы деятельности местного самоуправления, его субъектов и их полномочия [4].

На тот момент стало ясно, что преобразования, начавшиеся в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пробуксовывают. Многие муниципальные территории оказались неспособными эффективно решать вопросы местного значения, предоставлять услуги населению, а именно эти критерии находились в основе территориальной организации местного самоуправления и способов формирования муниципальной власти [5].

Именно под этим углом и проводились реформы, намеченные Президентом РФ. К числу основных направлений преобразований, получивших нормативное закрепление, можно отнести следующие:

– создание условий для более эффективной реализации принципов местного самоуправления в крупных городах, состоящих из нескольких городских районов;

– повышение уровня системности взаимодействия региональных государственных органов исполнительной власти с администрациями муниципальных образований;

– расширение полномочий высших должностных лиц субъектов РФ в сфере организации деятельности местных властей и повышение их ответственности за результативность и качество муниципальной работы;

– усиление статуса и наращивание полномочий представительного органа местного самоуправления в процессе выборов главы муниципального образования.

Новые нормативные положения предоставляют возможность избирать главу муниципального образования «представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» (ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Избранный таким способом глава руководит местной администрацией. Конкурсные процедуры, применявшиеся ранее при назначении глав местных администраций (сити-менеджеров), были перенесены на глав муниципальных образований, т.е. с людей, стоявших во главе исполнительной власти, на высших должностных лиц муниципалитетов. Данная властно-организационная модель могла бы столь широко и не прижиться на российской почве, если бы не одно обстоятельство.

Значение имело, что этот и другие варианты избрания руководителей муниципалитетов с мая 2014 г. стали устанавливаться региональными законами. Именно они в подавляющем большинстве случаев закрепили «конкурсный»

порядок избрания глав депутатами, а уставы муниципальных образований лишь воспроизвели их. Юридическая конструкция избрания высших должностных лиц муниципалитетов самых разных типов выражается в настоящее время в следующей формуле: «способ избрания главы местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

В Свердловской области такой порядок нашел отражение в Законе от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» [6]. В настоящее время уставы всех городских округов и муниципальных районов в Свердловской области предусматривают конкурсный избрания глав муниципальных образований. Исключения составляют четыре городских округа, являющиеся закрытыми административно-территориальными единицами, главы которых избираются в ином порядке. Альтернативные варианты избрания предусмотрены для руководителей сельских и городских поселений.

В местных сообществах отношение к этой форме наделения полномочиями глав муниципальных образований неоднозначное. Настолько, что девяносто депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва обратились осенью 2015 г. с запросом в Конституционный Суд о признании неконституционным законодательных новелл, разрешивших субъектам РФ по своему усмотрению устанавливать способы избрания глав муниципальных образований [7]. Что по странному стечению обстоятельств привело в итоге к практически стопроцентной унификации «конкурсной модели» муниципальной власти в Российской Федерации. Сами заявители усмотрели не конституционность оспариваемых положений именно в избыточной дискреции субъектов РФ. Им казалось, что отсутствие в федеральном законодательстве критериев (*критериями отнесения городских округов, для которых единственно возможным способом избрания глав муниципальных образований депутатами по представлению конкурсной комиссии в Свердловской области являются «высокая степень концентрации возложенных на такие городские округа государственных полномочий и (или) численность населения таких округов свыше 300 тысяч человек),* которыми должны руководствоваться региональные законодатели при дифференциации порядка формирования органов местного самоуправления, во-первых, не исключает произвольного подхода к выбору варианта структуры местного самоуправления, во-вторых, лишает население муниципального образования самостоятельно или через органы местного самоуправления определять их структуру.

Забегая вперед, скажем, что Конституционный Суд согласился с этой аргументацией лишь частично. Что касается авторов настоящей статьи, то они воспринимают конкурсную модель избрания главы муниципального образования достаточно спокойно. Она, по их мнению, создает условия для реализации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своей предвыборной программы, оказывая непосредственное влияние на ее кадровое обеспечение в лице глав муниципалитетов-руководителей местных администраций. В этом подходе, думается, много управленческой рациональности. Кто избирает губернатора? Муниципальные жители, делегируя ему властные полномочия по реализации региональной государственной политики. Безусловно, эти полномочия должны распространяться на формирование кадровых ресурсов не только государственного управления, но и местных исполнительных органов в рамках принципов,

форм и методов местного самоуправления.

Официальное закрепление полномочий, оказывающих влияние на содержание конкурсных процедур, а также определение половины состава конкурсной комиссии, накладывает на высшее должностное лицо ответственность за результативность и качество деятельности прошедших конкурс кандидатов. Объективация ответственности губернатора за деятельность глав местного самоуправления, полагаем, является положительной тенденцией. При такой системе население муниципалитета получает арбитра в лице высшего должностного лица региона, к которому можно обратиться при возникновении проблем во взаимодействии с должностными лицами местных исполнительно-распорядительных органов.

При избрании населением главы муниципального образования, возглавляющего администрацию, его задачей становится установление конструктивных взаимоотношений с губернатором. И это не его желание, а финансово-экономическая необходимость.

В рамках современной налоговой политики основные «денежные» налоги являются федеральными (НДПИ, НДС, налог на прибыль, НДФЛ), или региональными (налог на имущество организаций, транспортный налог). «Возможность зачисления в местные бюджеты поступлений от налога на имущество организаций» предусматривалась в виде законодательной инициативы в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Законодательного оформления это политическое решение пока не получило, но продолжает быть целеуказанием для распорядителей налоговых поступлений. Значительными полномочиями обладают региональные власти по администрированию налога на прибыль и налога на доходы физических лиц. Кроме этого, часть любого из региональных налогов можно закреплять за местным бюджетом по воле субъекта РФ.

Таким образом, избранный на муниципальных выборах глава местной администрации вынужден выступать в качестве «просителя средств» для реализации своих предвыборных обещаний жителям. Будет ли губернатор региона нести ответственность за предвыборную программу победившего кандидата, которая зачастую не согласуется с региональными стратегиями и схемами территориального планирования? Оставим этот вопрос в качестве риторического. Но при этом необходимо отметить, что такая ситуация обладает большим конфликтным потенциалом. Некоторые коллеги на круглых столах, проводимых в нашем вузе по этой проблеме, высказывали мысль о полезности конфликтного взаимодействия между губернатором и мэром крупного города, утверждая, что противоречия лежат в основе развития. Нет сомнения, что диалектические противоречия, когда одна противоположность усиливает другую и наоборот, обеспечивают прогрессивное развитие процесса. Но в рассматриваемом контексте мы имеем дело с дихотомическими (центробежными) противоречиями, которые переходят в антагонистические. Наличие социальных антагонизмов чревато серьёзными ущербами и утраченными возможностями для жителей. Если говорить языком народной мудрости братского украинского народа, то «когда паны дерутся, то у холопов чубы трещат».

Таким образом, новая конкурсная система выборов глав местного самоуправления создает условия для их конструктивного взаимодействия с высшим должностным лицом региона в процессе решения как актуальных, так и стратегических задач муниципалитета. В уже упоминавшемся здесь постановлении Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. как раз подчеркивается данное обстоятельство. Муниципаль-

ные образования (в особенности городские округа и муниципальные районы) рассматриваются в «качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ, что обусловливает необходимость сбалансированного сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов». Этим предопределяется также необходимость согласованного действия региональных и муниципальных властей, основанного на сотрудничестве, координации, взаимном учете интересов, гарантирующим стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на территориях региона и входящих в него муниципалитетов достойных условий жизни и развития человека.

Для достижения данный целей, отметил Конституционный Суд, не исключается возможность совместного участия субъекта РФ и входящих в состав его территории муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории. При этом критики этой системы утверждают, что местные руководители, избранные таким способом, будут больше ориентироваться на региональные интересы в ущерб интересам и потребностям муниципальных жителей. И надо сказать, что их опасения не безосновательны, если не будет эффективно и качественно работать представительный орган местного самоуправления, роль и значимость которого в ходе реализации преобразований значительно возрастает.

Дополнительные полномочия, связанные с избранием главы муниципального образования – руководителя местной администрации, подразумевают другой уровень ответственности за результативность и качество его деятельности. Для этого представительный орган местного самоуправления, отражая интересы и потребности граждан, должен создавать условия для такой результативности и качества, выстраивая конструктивные отношения с избранным им главой муниципального образования.

Является ли такая ситуация сложившейся практикой работы муниципальных дум и советов? Скорее наоборот, и мы вынуждены согласиться с мнением Ю. И. Силиверстова о том, что «в настоящее время представительные органы не в полной мере способны реализовать свою основную функцию выражать и представлять интересы народа, избирателей в нормотворческом процессе и обыденной жизни каждого человека» [8, с. 15].

В чем же причина такого положения дел, ведь нет сомнения, что в представительный орган местного самоуправления жители выбирают наиболее достойных граждан, почему же роль депутатов сводится, по мнению того же Ю. И. Селиверстова, к «лоббированию вопросов, которые угодны органам власти и местного самоуправления» [8, с. 15], а то и реализации своих корыстных интересов.

На наш взгляд, главная причина проблемы заключается в наличии управленческого парадокса, содержащегося как в базовом законе, так и других нормативно-правовых актах, определяющих показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления и порядок отчетности должностных лиц.

Представительный орган, будучи, наделенным нормативно-правовыми, организационно-контрольными, кадровыми и финансово-экономическими полномочиями, является ключевым в системе местного самоуправления. Однако по показателям эффективности деятельности органов местного самоуправления, определенных указом Президента РФ [9] и Постановлением Правительства РФ [10], отчитывается глава местной администрации.

Таким образом, имея значительные полномочия, представительный орган местного самоуправления не несет ответственности за результативность и качество их реализации. Такая ситуация приводит к формированию узко корпоративных, а то и меркантильных целевых ориентиров в поведении депутатов. В представительном органе возникает опасность создания групп, интересы которых зачастую существуют параллельно интересам населения. Такая организационная культура приводит к эмоциональному выгоранию даже конструктивных настроенных депутатов, «в результате чего возникают апатия, равнодушие, отсутствует заинтересованность и желание что-либо делать» [11, с. 44]. Как справедливо отмечает В. О. Решетникова, «результатом такого отношения депутата к исполнению своих обязанностей является то, что представительный орган теряет свое прямое предназначение – выражение воли народа, а население в свою очередь не выражает доверия данному органу власти, относится к выборам и к последующей деятельности представительного органа как к формальным процедурам» [12, с. 147].

Ситуацию усугубляет и тот факт, что «отчеты муниципальных депутатов перед избирателями законодательно не закреплены» [13]. Как правило, данные вопросы регулируются в настоящее время регламентами представительных органов местного самоуправления в том смысле, что депутат «информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации». При этом периодичность, и, как следствие обязательность таких отчетов, не определяется.

Институт отзыва депутата избирателями в контексте задач по повышению результативности и качества деятельности представительного органа местного самоуправления, с нашей точки зрения, не является эффективным. Во-первых, ввиду доминирования деликвентных причин инициирования отзыва, а во-вторых, отзыв не может быть мотиватором эффективной работы депутата, это противоречит смыслу местного самоуправления.

Таким образом, «неочевидность ответственности депутатов непосредственно перед населением» [11, с. 45] является вторым управленческим парадоксом, который может девальвировать смысл предлагаемых преобразований местного самоуправления.

Третьим управленческим парадоксом мы считаем существующую систему компенсации труда депутатов представительного органа местного самоуправления, а вернее ее отсутствие. Речь не идет о том, что все депутаты должны работать на освобожденной основе, а о том, что их труд должен быть оплачен из муниципального бюджета. В настоящее время в большинстве муниципальных образований депутаты «обеспечиваются материально-техническими и организационными средствами» [14] на что выделяются определенные бюджетные средства [15]. При этом он «должен уделять время на ознакомление с законодательством, участие в обсуждении вопросов развития муниципального образования, встречи с населением, решение вопросов, с которыми обращается население, участие в нормотворческой деятельности и так далее» [12, с. 147]. В существующем подходе депутатская деятельность рассматривается как волонтерская, что, безусловно, не так. Это профессиональная деятельность, требующая постоянного повышения своей квалификации во всех сферах местного самоуправления, ответственного отношения к принятию правовых, финансово-экономических, организационно-распорядительных решений.

В Свердловской области до 2005 года существовал закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления», согласно которому,

депутату представлялся ежемесячный трехдневный оплачиваемый из муниципального бюджета отпуск для выполнения своих депутатских обязанностей, а также ежемесячная финансовая компенсация его работы в размере трех минимальных оплат труда. Существовавшие нормы представляются нам с управленческой точки зрения рациональными, а их отмена, видимо, дань политической конъюнктуре. Возобладала идея экономии муниципального бюджета. А может, стоит посчитать не экономию бюджета, а муниципальные убытки от отсутствия рациональных условий для выполнения депутатами своих обязанностей?

Обращая внимание на то, что устранение указанных управленческих парадоксов является важнейшим условием результативности и качества преобразований системы местного самоуправления, следует подробнее рассмотреть пути разрешения первого парадокса, а именно отсутствие показателей социально-экономической эффективности деятельности представительного органа местного самоуправления.

Авторы предлагают структурировать такие показатели по трем группам:

– государственно-политические показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления;

– показатели профессиональной эффективности деятельности представительного органа местного самоуправления;

– социально-значимые показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления.

Государственно-политические показатели определены уже упоминавшимся указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», постановлением Правительства РФ [10] и нормативно-правовыми документами регионального уровня.

На основе имеющихся полномочий по принятию соответствующих нормативно-правовых, финансово-экономических и административно-распорядительных муниципальных решений, государственно-политическая эффективность деятельности представительного органа местного самоуправления может определяться по следующим показателям, отраженным в указе Президента РФ № 607:

– число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения;

– доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения;

– 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);

– общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введенная в действие за один год;

– удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных);

– 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.

На основании постановления Правительства РФ от 7 декабря 2012 года

№ 1317 оценивать работу представительного органа местного самоуправления предлагается по следующим показателям эффективности:

а) экономическое развитие:

– объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя (рублей).

б) дошкольное образование:

– 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);

– доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений (процентов).

в) общее и дополнительное образование:

– доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

– доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

– доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов).

– расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях (тыс. рублей).

– доля детей в возрасте 5–18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей этой возрастной группы (процентов).

г) культура:

– доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры (процентов);

– уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности (процентов): клубами и учреждениями клубного типа; библиотеками; парками культуры и отдыха.

д) физическая культура и спорт:

– доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом (процентов);

– доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся (процентов).

е) жилищное строительство и обеспечение граждан жильем:

– площадь земельных участков, предоставленных для 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).

ж) жилищно-коммунальное хозяйство:

– 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).

з) организация муниципального управления:

– доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчис-

лений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) (процентов);

– среднегодовая численность постоянного населения (тыс. человек).

Показатели ***профессиональной эффективности*** деятельности представительного органа местного самоуправления мы предлагаем определять по сферам полномочий органов местного самоуправления на основе нормативно определенных показателей статистического наблюдения и целевых индикаторов стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Они отбираются на основе принципа дополнительности к существующим государственно-политическим показателям.

В процессе разработки и реализации информационно-деятельностной методологии оптимизации работы администрации муниципального образования мы определили следующие сферы полномочий органов местного самоуправления:

К *социально-направленным* мы отнесли полномочия в следующих сферах:

– управление развитием муниципального образования;

– градостроительная сфера;

– жилищно-коммунальная сфера;

– инфраструктура муниципального образования;

– обеспечение безопасности в муниципальном образовании;

– реализация форм местного самоуправления;

– социально-поддерживающая деятельность;

– социокультурная сфера;

– сфера здравоохранения;

– сфера образования;

– сфера потребительского рынка;

– сфера физической культуры и спорта;

– экологическая сфера.

К *функционально-обеспечивающим* мы отнесли полномочия в следующих видах деятельности:

– информационная деятельность;

– кадрово-развивающая деятельность;

– финансовая деятельность;

– экономическая деятельность [16].

Социально-значимые показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления проектируются также с учетом принципа дополнительности на основе предложений профессиональных и социальных организаций и граждан, высказанных депутатам представительного органа местного самоуправления. Такие показатели формируются комитетами или комиссиями представительного органа и утверждаются на его заседаниях. Этот подход позволит более полно учитывать потребности граждан и социальных институтов в муниципальном образовании, повысит ответственность депутатов за данные предвыборные обещания и качество рассмотрения обращений граждан. Организация такой работы обеспечит повышение авторитета и социальной значимости представительного органа местного самоуправления.

Систематизировать показатели всех трех структурных компонентов мы предлагаем по сферам полномочий органов местного самоуправления. Мониторинг социально-экономического качества деятельности представительных органов местного самоуправления может осуществлять соответствующий комитет Законодательного собрания региона во взаимодействии с региональными и муниципальными общественными палатами.

Введение системы мониторинга качества деятельности представительного органа местного самоуправления, основанного на представленных методологических основах позволит решить следующие задачи:

– повысить аргументированность позиций председателя представительного органа и депутатов в процессе об-

суждения и принятия решений в рамках своей компетенции, что позволит значительно снизить уровень политической и меркантильной демагогии на заседаниях как комиссий и комитетов, так и самого представительного органа;

– создать условия для повышения уровня взаимопонимания с главой муниципального образования, местной администрацией. Не секрет, что часто в отношениях глав администраций и представительных органов местного самоуправления существуют конфликтные ситуации, а то и реальные конфликты. Как определить, кто в этих конфликтах защищает интересы граждан, а кто корпоративные или меркантильные собственные интересы? Технология мониторинга качества деятельности представительного органа местного самоуправления не только позволит объективно разобраться и конструктивно разрешить возникший конфликт, но и самое главное, устранить условия их возникновения в дальнейшем;

– объективировать результаты деятельности представительного органа местного самоуправления, что при положительных значениях будет способствовать повышению его социального авторитета, а для депутатов, эти результаты будут являться вескими аргументами в последующей предвыборной деятельности.

Качественные показатели коллективной деятельности депутата должны быть соотнесены с интенсивностью его работы в рамках своих полномочий. К показателям интенсивности можно отнести уровень его присутствия на заседаниях, количество проведенных приемов граждан, количество рассмотренных и реализованных обращений граждан, уровень участия в публичных слушаниях, количество инициированных депутатом собраний и конференций граждан, количество созданных или развиваемых при участии депутата территориальных общественных самоуправлений.

Таким образом, для реализации смысла преобразований системы местного самоуправления, необходимо значительно повысить авторитет и значимость представительных органов местного самоуправления, устранив имеющиеся в настоящее время управленческие парадоксы в организации их деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 05.05.2019)

2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 06.05.2019)

3. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 06.05.2019)

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 05.05.2019)

5. Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет. 2013. С. 5–11.

6. Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 10.10.2014 № 85-ОЗ (ред. от 06.12.2018) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 08.05.2019)

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12. 2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1. статьи 35, частей 2 и 3.1. статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1. статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в связи с запросом депутатов Государственной Думы» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226. (дата обращения: 05.05.2019)

8. Селиверстов Ю. И. Возможности повышения эффективности деятельности представительных органов местного самоуправления // Управление городом: теория и практика. 2018. № 2. С. 12–19.

9. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04. 2008 № 607 (ред. от 09.05. 2018) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 10.05.2019)

10. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта и пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства РФ от 17.12. 2012 № 1317 (ред. от 16.08.2018) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 07.05.2019)

11. Коваленко П. И. Роль депутатов представительных органов муниципальных образований в решении актуальных проблем местного самоуправления. Работа депутатского корпуса с населением, общественностью и властью // Парламентаризм и развитие гражданского общества: региональные аспекты. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Чита, 2018. С. 41–46.

12. Решетникова В. О. Некоторые аспекты правового статуса депутата представительного органа муниципального образования как субъекта взаимодействия населения с органами местного самоуправления // Новая наука и интеграционные процессы в современной системе знаний. 2018. С. 146–148.

13. Упоров И. В. Отчет депутата представительного органа муниципального образования: социально-правовая природа и нормативное регулирование // Научно-практический электронный журнал Аллея науки. 2018. № 8. С. 174–180.

14. О принятии Устава муниципального образования «Город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 30.06.2005 № 8/1 (ред. от 29.01.2019) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 05.05.2019)

15. Качанова Е. А., Маточкин Р. В. Эффективность организации бюджетно-налоговой политики муниципального образования в стратегическом планировании развития территории // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. №3 (20). С. 47–57.

16. Горб В. Г. Оптимизация деятельности администрации муниципального образования в рамках реализации реформы местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 4. С. 71–78.

SOCIO-ECONOMIC QUALITY INDICATORS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REPRESENTATIVE BODY ACTIVITY

V. G. Gorb
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

I. V. Vydrin
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

E. A. Kachanova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The aim of this research is to develop methodological foundations for designing socio-economic indicators of quality of activity of the local self-government representative body in the context of implementing transformations of the formation procedure and activity of local self-government bodies.

The new competitive system for electing heads of local self-government is considered to create conditions for their meaningful interaction with the highest official of the region in the process of addressing both urgent and strategic municipal tasks, including in cooperation with the municipal representative bodies. However, under such system the representative body of local self-government having significant authority does not bear any responsibility for efficiency and quality of their implementation, which leads to the formation of the narrowly corporate and even self-interested targets in the deputies' behavior. In a representative body, there is a threat of creating groups whose interests are often parallel to the interests of the population.

In pursuing this goal, the authors used the method of managerial analysis of efficiency and quality of the local self-government representative bodies and the system-activity methodology for designing socio-economic quality indicators of its work.

Results and scientific novelty: feasibility and efficiency of the model is assessed, where the head of the municipality is elected by the deputies upon the recommendation of the competition committee and also exercises authority of managing local administration; management paradoxes are revealed that can depreciate the political significance and efficiency of the ongoing transformations of local government bodies; methodological foundations are formulated to develop the socio-economic quality indicators of the local self-government representative bodies in the process of overcoming major managerial antinomy; a conceptual approach for assessing the quality of activity of a deputy of the local self-government representative body is formulated.

KEYWORDS: local government bodies, socio-economic quality indicators of the local self-government representative bodies, deputy's activity quality.

AUTHOR'S INFORMATION:

Victor G. Gorb, Dr. Sci. (Education), Professor, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

66, 8th Match str., Ekaterinburg, Russia, 620144, viktor.gorb@ui.ranepa.ru.

Igor V. Vydrin, Dr. Sci. (Law), Professor, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

66, 8th Match str., Ekaterinburg, Russia, 620144, igor.vydrin@ui.ranepa.ru.

Elena A. Kachanova, Dr. Sci. (Economics), Associate Professor, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

66, 8th Match str., Ekaterinburg, Russia, 620144, elena.kachanova@ui.ranepa.ru.

FOR CITATION: Gorb V. G., Vydrin I. V., Kachanova E. A. Socio-economic quality indicators of the local self-government representative body activity // Municipality: Economics and Management. 2019. №2 (27). P. 32—46.

REFERENCES

1. On amendments to Article 26.3 of Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of public authority of the RF subjects" and Federal Law "On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation": Federal Law of May 27, 2014 №136-FL [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 05.05.2019) [O vnesenii izmeneniy v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii» i Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 27 maya 2014 g. № 136-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 05.05.2019)]. – (In Rus.)

2. On amendments to Federal Law "On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of June 23, 2014 № 165-FL [e-resource] // LRS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 05.06.2019) [O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 23 iyunya 2014 g. № 165-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 06.05.2019)]. – (In Rus.)

3. On amendments to articles 32 and 33 of the Federal Law "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" and the Federal Law "On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation": Federal Law of February 3, 2015 № 8-FL [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 06.05.2019) [O vnesenii izmeneniy v stat'i 32 i 33 Federal'nogo zakona «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» i Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 3 fevralya 2015 g. № 8-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 06.05.2019)]. – (In Rus.)

4. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 № 131-FL [e-resource] // LRS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 05.05.2019) [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 05.05.2019)]. – (In Rus.)

5. Vydrin I.V. The evolution of local government in Russia: results, problems and prospects // Municipality. 2013. P. 5–11. [Vydrin I.

V. Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya v Rossii: itogi, problemy i perspektivy // Munitsipalitet: Ekonomika i upravlenie. 2013. S. 5–11]. – (In Rus.)

6. On the election of the local governments of municipalities located in the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 10.10.2014 №85-RL (as amended on 06.12.2018) [e-resource] // LRS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 08.05.2019) [Ob izbranii organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obra-zovaniy, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoy oblasti: Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 10.10.2014 N 85-OZ (red. ot 06.12.2018) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 08.05.2019)]. – (In Rus.)

7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.12. 2015 № 30-P "On verification of constitutionality of parts 4, 5 and 5.1., Article 35, parts 2 and 3.1. Article 36 of the Federal Law "On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" and Part 1.1., Article 3 of the Law of the Irkutsk Region "On certain issues of forming local self-government bodies of the Irkutsk region municipalities following the request from the State Duma deputies" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. № 50. Article 7226. (date of access: 05.05.2019) [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12. 2015 № 30-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1. stat'i 35, chastey 2 i 3.1. stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» i chasti 1.1. stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti v svyazi s zaprosom deputatov Gosudarstvennoy Dumy» // Sobranie Zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2015. № 50. St. 7226. (data obrashcheniya: 05.05.2019)]. – (In Rus.)

8. Seliverstov Yu. I. Opportunities for increasing the efficiency of representative bodies of local self-government // City management: theory and practice. 2018. № 2. P. 12–19. [Seliverstov Yu. I. Vozmozhnosti povysheniya effektivnosti deyatel'nosti predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya // Upravlenie gorodom: teoriya i praktika. 2018. № 2. S. 12–19]. – (In Rus.)

9. On the assessment of efficiency of local authorities of urban districts and municipal regions: Decree of the RF President of 28.04.2008 № 607 (as amended on 09.05. 2018) [e-resource] // LRS Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 10.05.2019) [Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov: Ukaz Prezidenta RF ot 28.04. 2008 N 607 (red. ot 09.05. 2018) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 10.05.2019)]. – (In Rus.)

10. On measures of implementing the RF President Decree of April 28, 2008 № 607 "On assessment of efficiency of local authorities of urban districts and municipal regions" and subparagraph and paragraph 2 of Decree of the RF President of May 7, 2012 № 601 "On general directions of improving the public administration system": Decree of the RF Government of 17.12. 2012. № 1317 (as amended on August 16, 2018) [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru. (date of access: 07.05.2019) [O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 28 aprelya 2008 g. N 607 «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov» i podpunkta i punkta 2 Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12. 2012 № 1317 (red. ot 16.08.2018) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 07.05.2019)]. – (In Rus.)

11. Kovalenko P. I. The role of deputies of the municipal representative bodies in addressing urgent problems of local self-government. The work of the deputy corps with the population, the public and authorities // Parliamentary system and civil society development: regional aspects. Proceedings of the All-Russian scientific and practical conference. Chita, 2018. P. 41–46. [Kovalenko P. I. Rol' deputatov predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy v reshenii aktual'nykh problem mestnogo

samoupravleniya. Rabota deputatskogo korpusa s naseleniem, obshchestvennost'yu i vlast'yu // Parlamentarizm i razvitie grazhdanskogo obshchestva: regional'nye aspekty. Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. / Otv. redaktor I. Yu. Lupenko; Zabaykal'skiy gosudarstvennyy universitet. Chita, 2018. S. 41–46]. – (In Rus.)

12. Reshetnikova V. O. Certain aspects of the legal status of a municipal representative body deputy as a subject of interaction between the population and local authorities // New science and integration processes in the contemporary system of knowledge. 2018. P. 146–148. [Reshetnikova V. O. Nekotorye aspekty pravovogo statusa deputata predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya kak sub"ekta vzaimodeystviya naseleniya s organami mestnogo samoupravleniya // Novaya nauka i integratsionnye protsessy v sovremennoy sisteme znaniy / Pod red. S. V. Kuz'mina. Kazan', 2018. S. 146–148]. – (In Rus.)

13. Uporov I.V. Report of the deputy of the municipal representative body: socio-legal essence and normative regulation // Scientific and practical electronic journal Alley of Science. 2018. № 8. P. 174–180. [Uporov I. V. Otchet deputata predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya: sotsial'no-pravovaya priroda i normativnoe regulirovanie // Nauchno-prakticheskiy elektronnyy zhurnal Alleya nauki. 2018. № 8. S. 174–180]. – (In Rus.)

14. On adoption of the Charter of the municipal entity “City of Ekaterinburg”: Resolution of the Ekaterinburg City Duma of June 30, 2005 № 8/1 (as amended on 29.01.2019) [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (date of access: 05.05.2019) [O prinyatii Ustava munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg»: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 30.06.2005 № 8/1 (red. ot 29.01.2019) [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru. (data obrashcheniya: 05.05.2019)]. – (In Rus.)

15. Kachanova E.A., Matochkin R.V. The efficiency of the municipal fiscal policy in the strategic planning of territory development // Municipality: economics and management. 2017. № (20). P. 47–57. [Kachanova E. A., Matochkin R. V. Effektivnost' organizatsii byudzhetno-nalogovoy politiki munitsipal'nogo obrazovaniya v strategicheskom planirovanii razvitiya territorii // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2017. №3 (20). S. 47–57]. – (In Rus.)

16. Gorb V.G. Optimization of the municipal administration in the framework of the reform of local self-government // Municipality: economics and management. 2015. № 4. P. 71–78. [Gorb V. G. Optimizatsiya deyatel'nosti administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya v ramkakh realizatsii reformy mestnogo samoupravleniya // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2015. № 4. S. 71–78]. – (In Rus.)