

---

## **СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

---

**Манякин Артем Алексеевич**, асп.

Волгоградский государственный университет, пр-т Университетский, 100, Волгоград, Россия, 400062; e-mail: amanyakin8888@gmail.com

*Цель:* статья посвящена вопросам оптимизации правовой и институциональной системы мониторинга эффективности деятельности кадрового состава органов местного самоуправления. *Обсуждение:* в работе рассматриваются существующие на сегодняшний день правовые и институциональные основы кадрового мониторинга, а также предложения различных ученых по их реформированию. В связи с актуальностью повышения эффективности работы муниципальных образований в статье делается вывод о необходимости внести некоторые изменения в действующее законодательство, касающееся кадрового мониторинга на муниципальном уровне, а также произвести ряд институциональных преобразований. *Результаты:* по итогам проведенного анализа нормативно-правовых актов, организационных структур управления муниципальным образованием автором предложена схема оптимизации правовых и институциональных механизмов, связанных с мониторингом деятельности муниципальных служащих.

**Ключевые слова:** кадровая политика, муниципальное образование, мониторинг.

### **1. Введение**

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации во многом определяется качеством кадрового управления на муниципальном уровне. На эту связь указывает профессор И.А. Юрасов – «эффективность деятельности органов местного самоуправления имеет двоякую природу, в частности, включает как экономическую, так и социальную эффективность», где под социальной эффективностью ученый понимает «оценку управленческой деятельности», включающую «улучшение социально-психологической обстановки, улучшение предоставления муниципальных услуг и пр.» [16].

### **2. Обзор нормативно-правовой базы**

На данный момент мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований регулируется положениями главы 12 Феде-

рального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [14], обязывающей главу администрации муниципального образования готовить ежегодный сводный отчет о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ. Например, в городе Волгограде действует Постановление главы Волгограда «О мониторинге реализации стратегического плана устойчивого развития Волгограда» [6], в соответствии с которым организация мониторинга возлагается на департамент экономики администрации Волгограда.

Кроме того, теоретически мониторинг эффективности кадровой политики в муниципальной службе может осуществляться на основании статьи 19 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [15], которая посвящена общественному мониторингу. В соответствии с этой статьей общественный мониторинг представляет собой «осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных организаций». Его организация возлагается на Общественную палату муниципального образования. В самой формулировке определения общественного мониторинга можно заметить, что он может осуществляться не систематически. На наш взгляд, это неприемлемо, поскольку такое размытое положение может привести к тому, что общественный мониторинг будет проводиться крайне редко или вовсе не будет. Примером может послужить Общественная палата города Волгограда, структура [11] и положение [7] о которой не предусматривают подразделений, должностных лиц и их полномочий на осуществление проведения общественного мониторинга в муниципальном образовании. Также не было представлено ни одного отчета об общественном мониторинге Общественной палаты Волгограда.

Еще одним нормативным актом федерального уровня, предусматривающим проведение, как социально-экономического мониторинга, так и кадрового мониторинга, является Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе государственной статистики» [8], которое предусматривает создание территориальных подразделений федеральной службы государственной статистики, осуществляющих свою деятельность на муниципальном уровне. Такое подразделение создано в Волгограде, но его структура не предусматривает отдела, на который возложена функция кадрового мониторинга муниципальной службы или хотя бы мониторинга деятельности государственной и муниципальной службы.

Таким образом, структура мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований и кадрового мониторинга муниципальных служащих выглядит следующим образом.

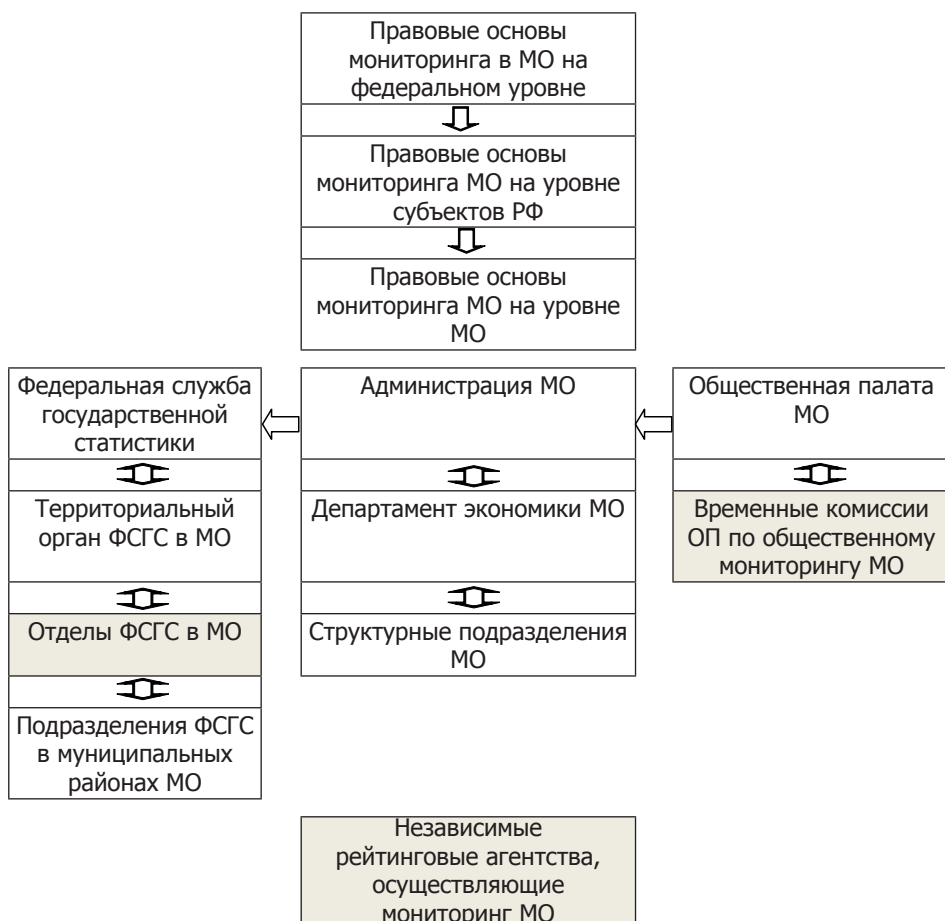


Рис. 1. Существующая организационно-правовая система социально-экономического и кадрового мониторинга в муниципальном образовании  
 Источник: составлено автором.

### 3. Обзор позиций ученых

Ряд ученых [2] справедливо указывают на отсутствие правового и институционального взаимодействия между независимыми консалтинговыми и рейтинговыми агентствами, например, «АК&М» [4] и «Эксперт РА» (RAEX) [5], которые осуществляют мониторинг социально-экономических показателей в муниципальном образовании, а также теоретически по заказу могут проводить исследования качественных показателей кадровой политики в муниципальной службе.

Таким образом, существующие механизмы мониторинга эффективности кадровой политики и эффективности социально-экономического развития муниципальных образований не носят системного характера. В связи с чем провести комплексную оценку состояния кадровой системы муниципальной службы на данном этапе затруднительно. Это обстоятельство актуализирует важность реформирования существующего мониторинга на муниципальном уровне с точки зрения видоизменения его теоретической, правовой, институциональной, критериальной организации.

В защиту данного тезиса выступают следующие ученые и эксперты. Так, например, А.Б. Савченко обосновывает положительные моменты ситуационного подхода к стратегическому управлению региональным и городским развитием и, в частности, предлагает: ввести в нормативную документацию понятие «ситуационный мониторинг территориального развития», который будет выступать «инструментом стратегического управления регионом или городом, средством укрепления стратегической обратной связи в управлении ситуацией территориального развития»; создать центр ситуационного мониторинга (ЦСМ), главной задачей которого будет являться «обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления своевременной и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые параметры социально-экономической ситуации в регионе или городе» [9].

Теренина А.Н. предлагает понятие «мониторинг кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих», целями которого должны стать «определение профессионального уровня кадров в системе органов власти; оперативное и постоянное информирование руководящего состава о кадровом потенциале органа государственной власти или местного самоуправления; прогнозирование, выявление тенденций и перспектив развития кадрового потенциала» [12].

В.Л. Глазычев указывает на необходимость создания Фонда (научно-исследовательского и проектного института), который, по его мнению, необходимо сформировать при Министерстве регионального развития, задачей которого будет осуществление мониторинга муниципальных образований путем проведения исследований с использованием социологического инструментария [1]. Профессор Юрасов И.А. соглашается с необходимостью создания подобного фонда и называет его «фонд территориального планирования» [15].

Е.И. Трушкина и Е.В. Трушкин акцентируют внимание, со ссылкой на Г.Б. Клейнера и А.Ю. Шевякова, на очень важной, на наш взгляд, проблеме [13] – отсутствии системного подхода к мониторингу показателей эффективности муниципального образования, в частности, они говорят: «Известные и широко применяемые методы оценки и диагностики состояния ресурсов развития МО не отвечают современным требованиям управленческого характера и стратегического представления о состоянии и перспективах развития МО. Используемые... при этом показатели... характеризуют лишь отдельные стороны МО». Также они обосновывают внедрение «социально-экономического мониторинга управления развитием муниципальных образований (СЭМУРМО)» и создание в целях его реализации «службы (бюро, группы, отделы) мониторинга развития в качестве обобщающих элементов в корпоративном управлении развитием МО».

Очевидно, что многие ученые [3, 10] настаивают на том, что система мониторинга эффективности муниципальных образований, которая действует в настоящее время, требует системного реформирования на теоретическом, правовом, институциональном, функциональном и организационном уровнях. Однако, на наш взгляд, в условиях сложного периода для бюджета

страны, вряд ли можно говорить о создании сети подразделений, ответственных за мониторинг эффективности муниципальных образований, целесообразнее представляется воспользоваться методами управомочивания должностных лиц, перераспределением полномочий между структурными подразделениями, а также установления между ними связей на основе формулирования новых задач.

#### 4. Заключение

В соответствии с вышеизложенным мы предлагаем внести изменения в ст. 19 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», исключить указание на «временное наблюдение» за деятельностью органов местного самоуправления, таким образом, сделав его систематическим. Также это позволит организовать в рамках общественных палат муниципальных образований постоянно действующие комиссии по мониторингу, главным образом, качественных показателей кадровой политики в муниципальной службе.



Рис. 2. Предлагаемая организационно-правовая система социально-экономического и кадрового мониторинга в муниципальном образовании  
Источник: составлено автором

Необходимо внести изменения в ряд нормативно-правовых актов, упомянутых ранее, посвященных мониторингу и сбору статистических данных в муниципальном образовании, в которых обозначить на уровне полномочий должностных лиц и задач отдельных структурных подразделений, взаимодействие между субъектами различных видов мониторингов, в том числе и част-

ными рейтинговыми и консалтинговыми агентствами, и таким образом обеспечить попытку создания системы мониторинга муниципальных образований.

### Список источников

1. Глазычев В.Л., Щедровицкий П. *Россия: принципы пространственного развития*. Доступно: [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm#13](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm#13). (дата обращения: 13.11.2014)
2. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. Москва, 2008. 321 с.
3. Морозова Н.И. Влияние финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на качество жизни населения // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*, 2012, no. 3, с. 131-134.
4. Официальный сайт АК&М информационного агентства. Доступно: <http://www.akm.ru>. (дата обращения: 14.11.2014)
5. Официальный сайт рейтингового агентства «Эксперт РА» (RAEX). Доступно: <http://www.raexpert.ru>. (дата обращения: 14.11.2014)
6. Постановление главы Волгограда «О мониторинге реализации стратегического плана устойчивого развития Волгограда» от 30 сентября 2010 № 2502 (в ред. от 04 мая 2012 № 1269). Официальный сайт администрации Волгограда. Доступно: <http://www.volgadmin.ru/ru/MPDevelopment/StrategyPlanning/Monitoring/Monitoring.aspx>. (дата обращения: 14.11.2014)
7. Постановление главы Волгограда «Об образовании Общественной палаты Волгограда» от 16 апреля 2008 № 754 (в ред. от 22 июля 2012 № 1829). Официальный сайт администрации Волгограда. Доступно: <http://www.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/GovernsKosmm/Documents.aspx>. (дата обращения: 14.11.2014)
8. Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе государственной статистики» от 02 июня 2008 № 420 (в ред. от 02 ноября 2011 № 988). КонсультантПлюс. Доступно: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=154217>. (дата обращения: 14.11.2014)
9. Савченко А.Б. Региональное и городское развитие: ситуационный подход к стратегическому управлению и мониторингу // *Балтийский регион*, 2013, no. 1, с. 78-98.
10. Совик Л.Е. Мониторинг как экономическая категория // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2012, no. 7 (31), с. 15-21.
11. Структура Общественной палаты Волгограда. Официальный сайт администрации Волгограда. Доступно: <http://www.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/GovernsKosmm/OP.aspx>. (дата обращения: 14.11.2014)
12. Теренина А.Н. Мониторинг кадрового потенциала государственной гражданской службы в Республике Татарстан // *Альманах современной науки и образования*, 2013, no. 5 (72), с. 169-170.
13. Трушкина Е.И., Трушкин Е.В. Сущность и роль социально-экономического мониторинга в системе управления развитием муниципальных образований // *Вестник ЮРГТУ (НПИ)*, 2014, no. 1, с. 48-57.
14. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 № 172-ФЗ. КонсультантПлюс. Доступно: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164841>. (дата обращения: 14.11.2014)
15. Федеральный закон Российской Федерации «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 no. 212-ФЗ. КонсультантПлюс. Доступно: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809>. (дата обращения: 14.11.2014)
16. Юрасов И.А., Горячев И.Н. Мониторинг социальной эффективности управления муниципалитетом // *Власть*, 2012, no. 5, с. 102-105.

---

# MONITORING SYSTEM PERFORMANCE OF MUNICIPALITIES

---

**Manyakin Artem Alekseevich**, graduate student

Volgogradsky State University, Prospect unversitetsky, 100, Volgograd, Russia, 400062;  
e-mail: amanyakin8888@gmail.com

*Purpose:* this article is devoted to the optimization of the legal and institutional system for monitoring of the effectiveness of the local government staff.

*Discussion:* in this paper, we consider the currently existing legal and institutional framework for human resource monitoring, and offers a variety of scientists on their reform. Due to the urgency of improving of the municipalities' efficiency, the article concludes on the need of making some changes to the existing legislation relating to personnel monitoring at the municipal level, as well as to produce a series of institutional reforms.

*Results:* according to the results of the analysis of legal acts, organizational structures, management of municipal education, the author has proposed a scheme for optimization of the legal and institutional mechanisms related to monitoring of the activities of municipal employees.

**Keywords:** personnel policy, municipalities, monitoring.

## References

1. Glazichev V.L., Schedrovitsky P. *Russia: the principles of spatial development*. Site Vyacheslav Leonidovich Glazychev. (In Russ.) Available at: [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm#13](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm#13). (accessed: 13/11/2014). (In Russ.)
2. Monitoring of state and municipal services in the region as a strategic tool to improve regional governance: experience, problems and recommendations. S.I. Nedel'ko, A.V. Ostashkov, S.V. Matyukin, V.N. Retinskaya, I.A. Murzin, I.G. Krevo, A.V. Lukanin, O.S. Kosh. In under the total. V.V. Markin, A.V. Ostashkova (eds.). Moscow, 2008, 321 p. (In Russ.)
3. Morozov M.I. Impact of financial relations budgets of different levels of quality of life of the population. *Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd Institute of Business*, 2012, no. 3. pp. 131-134. (In Russ.)
4. The official website for AK & M Information Agency. Available at: <http://www.akm.ru/> (accessed: 11/14/2014). (In Russ.)
5. The official website of the rating agency «Expert RA» (RAEX). Available at: <http://www.raexpert.ru/> (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)
6. The decision of the Head of Volgograd «About monitoring the implementation of the strategic plan for sustainable development of Volgograd» September 30, 2010 no. 2502 (as amended. From May 4, 2012 № 1269). Official site of the Administration of Volgograd. Available: <http://www.volgadmin.ru/ru/MPDevelopment/StrategyPlanning/Monitoring/Monitoring.aspx>. (accessed: 11/14/2014). (In Russ.)
7. Decree of the Head of Volgograd «On Education of the Public Chamber of Volgograd» April 16, 2008 no. 754 (as amended. 22 July 2012 number 1829). Official site of the Administration of Volgograd Available at: <http://www.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/>

GovernKosmm/Documents.aspx/ (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)

8. Resolution of the Government of the Russian Federation «On the Federal State Statistics Service», June 02, 2008 no. 420 (in red. From November 2, 2011 № 988). Consultant. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=154217>. (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)

9. Savchenko A.B. Regional and urban development: a contingency approach to strategic management and monitoring. *The Baltic region*, 2013, no. 1, pp. 78-98. (In Russ.)

10. Sovik L.E. Monitoring as an economic category. *Sovremennaiia ekonomika: problemy i resheniia*, 2012, no. 7 (31), pp. 15-21.

11. Structure of the Public Chamber of Volgograd. Official site of the Administration of Volgograd. Available at: <http://www.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/GovernKosmm/OP.aspx>. (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)

12. Terenina A.N. Monitoring the human capacity of the civil service in the Republic

of Tatarstan. *Almanac of Modern Science and Education*, 2013, no. 5 (72), pp. 169-170. (In Russ.)

13. Trushkina E.I., Trushkin E.V. The nature and role of socio-economic monitoring in the management of the development of municipalities. *Bulletin SRSTU (NPI)*, 2014, no. 1, pp. 48-57.

14. The Federal Law «On the strategic planning in the Russian Federation» dated June 28, 2014 № 172-FZ. Consultant. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164841>/ (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)

15. The Federal Law of the Russian Federation «On the basis of social control in the Russian Federation» dated July 21, 2014 no. 212-FL. Consultant. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809>. (accessed: 14/11/2014). (In Russ.)

16. Yurasov I.A., Goryachev I.N. Monitoring social management efficiency municipality. *Power*, 2012, no. 5, pp. 102-105. (In Russ.)