

Григорик Никита Николаевич
Социально-психологический институт;
Кемеровский государственный университет,
г. Кемерово, Российская Федерация
nikita_grigorik@mail.ru

К вопросу об оценке деятельности муниципальной власти города Кемерово

Аннотация. Современные условия демократического развития предъявляют повышенные требования к действиям властных органов страны, особенно муниципального уровня власти. Возросшие требования населения также опосредуют необходимость повышения уровня жизни. Однако существующая система оценивания результативности муниципалитета, которая должна была стать механизмом регуляции, продуцирует только большую оторванность от реальных проблем жителей. Необходим учет мнения населения, что даст возможность органам муниципальной власти осуществлять всестороннюю политику развития территории.

Ключевые слова: взаимодействие; муниципалитет; муниципальные органы власти; население; обратная связь; оценка; управление

Grigorik Nikita Nikolaevich
Social-Psychological Institute;
Kemerovo State University,
Kemerovo, Russian Federation
nikita_grigorik@mail.ru

On the evaluation of the municipal authority of Kemerovo

Abstract. Modern conditions of democratic development impose increased demands on the actions of the country's authorities, especially the municipal level of government. The increased demands of the population also mediate the need to improve living standards. The municipality performance evaluation system was to become a regulatory mechanism. But it produces isolation from the real problems of the inhabitants. The opinion of the population should be taken into account so that the municipal authorities implement a comprehensive policy for the development of the territory.

Keywords: interaction; municipality; municipal authorities; population; feedback; assessment; management

Вопрос внутреннего контроля за муниципальными органами власти, возможности общественного аудита становятся важнейшей процедурой регуляции и достижения необходимых результатов социально-экономического развития муниципальных территорий, входящих в состав нашей страны. Это создает «мостик» между властью и гражданами, становясь действенным инструментом непрерывной обратной связи. Жители должны иметь возможность оценки действий власти, которым необходимо носить открытый для критики и предложений характер.

Одной из важнейших задач любого государства перед населением страны является повышение качества жизни. Однако без участия населения в этом процессе невозможно качественно улучшить жизнь людей, поскольку именно они знают, что представляет для них большую угрозу и проблемы, которые значимо сказываются на организации их повседневности. Учет мнения людей при разработке долгосрочных и краткосрочных планов и направлений деятельности властей всех уровней, особенно муниципального, должен быть поставлен во главу угла. Конечно, во многом интересы и предпочтения населения будут противоречивы и не скоординированы, что может повлиять на определенные группы лиц, потребности которых могут быть ущемлены, однако государство и муниципалитеты должны разработать специальные механизмы согласования интересов для минимизации возможных издержек.

В качестве одной из мер повышения качества работы всех уровней власти (в том числе и муниципальной) в 2008 году президент В. В. Путин в целях реализации и в качестве дополнения к принятому в 2003 году Федеральному Закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» издал Указ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с дополнениями от 09.05.2018 года), в котором поручил разработать и утвердить перечень показателей и методику мониторинга, позволяющих оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления. Характер данного указа говорит о том, что он является продолжателем принятого ранее курса на укрепление вертикали государственного управления через встраивание различных властных уровней в систему реализации национальных проектов 2005 года. Во многом цели, принятые в 4 основных направлениях, были направлены на улучшения социально-экономических условий на местах.

В упомянутом указе предусматривается система отчетности муниципальных и городских образований перед региональными структурами власти, представляющая собой ежегодные доклады и ведение мониторинга деятельности местного самоуправления. Во многом он позволил регионам использовать эти критерии как инструмент для координации собственных планов на развитие муниципальных образований. Результатом этого является сформированная единая форма и методология для оценки и сравнения показателей результативности всех уровней власти, которые были подведены практически под единый стандарт.

Такая форма отчетности представляется серьезным барьером в возможности осуществления самостоятельной политики и принятия решений, опосредованных исключительно потребностями той территории, которая находится в ведении данных органов. Это стало предметом дискуссий, поскольку зависимость от целей и задач регионального развития может прямо противоречить 12 статье Конституции РФ. Прямо в документе не было указано, что муниципальная власть включается в систему

государственной вертикали, однако в реальности оно стало более зависимо от него [Газизова, 2015: 130–131].

Еще одним важным моментом в системе оценки власти в стране стал Указ Президента РФ от 25.04.2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», направленный на анализ их работы. Они должны анализироваться по успехам в таких областях, как:

- Уровень образования (включая число лиц, сдавших ЕГЭ, долю детей, получающих дошкольную образовательную услугу и т. д.);
- Здравоохранение (продолжительность жизни на территории вверенного в управление субъекта);
- Жилищное строительство (условия для получения жилья, уровень его доступности, число семей, которые смогли улучшить собственные жилищные условия);
- Объем привлеченных инвестиций;
- Качество окружающей среды и т. д.

Существующая схема оценки действительно является понятной и прозрачной для наших граждан, все элементы механизма управления страной обязаны отчитываться по разработанным критериям. Однако, практически все показатели представляют собой лишь количественную оценку результативности администраций муниципалитетов в обеспечении минимально необходимых потребностей жителей. Обошли стороной качественные показатели и многие моменты, которые действительно характеризуют работу органов муниципальной власти, в частности такие моменты, как число положительно решенных обращений населения в органы власти, их общее количество, существующий механизм работы с населением и возможность вести эту работу через виртуальную среду (сайты администрации и виртуальные приемные) и т.д. Нет представительного мнения жителей города, полученного с помощью инструментов социологического исследования.

Если обращаться непосредственно к городу Кемерово, то доклад главы состоит из Excel-таблицы с указанием единиц, процентов или рублей по показателям, утвержденным в Указе № 607. Действующий на данный момент показатель удовлетворенности население включает лишь ответ вопрос: «Удовлетворены ли Вы качеством автомобильных дорог?» или «...организацией водоснабжения?». При этом власти муниципалитетов, в том числе и города Кемерово, гордятся тем, что мониторинг был проведен с использованием IT-технологий. На сайте администрации города присутствует ссылка на электронную онлайн-анкету, которую может заполнить любой желающий. Получается, что отчетность об успешности кемеровского муниципального главы составляется на основании опроса жителей города по критерию «удовлетворенность населения» лишь по данным направлениям и элементам без учета

необходимости репрезентативной выборки, по которой можно судить о соответствии полученных данных действительности. Данная процедура проводится в соответствии с постановлением Губернатора Кемеровской области от 23.01.2014 № 3-пг «Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Кемеровской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению городских округов и муниципальных районов Кемеровской области». Например, в 2019 году она была осуществлена в результате опроса 160 жителей, принявших участие в опросе на официальном сайте администрации города Кемерово. Не говоря о том, что процедура подобного уровня требует точных и выверенных технологий, данная оценка войдет в итоговые отчетные документы, по которым будут судить о результативности мэра. Невооруженным взглядом видна методологическая непроработанность подобной оценки, которая не может отражать реальное восприятие действий главы города.

Кроме того, на сайте Кемеровской областной администрации располагаются такие документы, как «Итоги городских округов и муниципальных районов Кемеровской области за 2019 год», представляющие таблицы с теми же данными и показателями, как и в случае, описанном выше, только по всем субъектам области. Также присутствует «Сводный доклад» по результатам мониторинга деятельности органов местного самоуправления. В нем отражены успехи муниципалитетов в развитии малого и сельского предпринимательства, дорожном хозяйстве, культуре, спорте, организации муниципального управления и т. д. Все критерии представляют собой реализацию «глобальных» государственных планов и стратегий, поэтому организация отчета именно по этим показателям вопросов не вызывает. Сомнения возникают по такому пункту, как «Итоги социологических опросов населения», в котором не указаны принципы проведения исследований, а также «замерители» и индикаторы, по которым были получены результаты.

Разработанную систему анализа муниципальных органов власти можно похвалить за то, что она сконцентрирована на показателях деятельности муниципалитетов, принципов управления, возможности сравнения между собой. Однако становится очевидным факт, что она была разработана под конкретные цели и задачи национальных проектов 2005 года, а также понимания вклада глав городов в процесс реализации их на местах. Кроме того, эта схема направлена скорее не на саму оценку эффективности местного самоуправления, а существует для аналитики и статистики. Много показателей откровенно не нужны, по ним невозможно судить, насколько то или иное действие мэра или администрации сказывается на улучшении благосостояния жителей и повышении качества услуг.

Функционирование существующей системы мониторинга успешности местного самоуправления осложняется рядом моментов:

- зависимость муниципалитетов от главы области, перед которым необходимо отчитываться, при том, что они не входят в структуру государственной власти. Губернатор, таким образом, получает возможность прямого влияния на принимаемые городами и муниципальными районами решения с помощью введения дополнительных факторов оценки, либо возможностью материального поощрения за достижение необходимых показателей. Самостоятельность теряется;
- непонятен механизм влияния самой оценки на действия главы города или его нахождения у власти, поскольку процедуру увольнения можно запустить в результате решения суда или добровольно отставки;
- в случае обнаружения «слабых» регионов и муниципалитетов, требующих особого внимания, процесс повышения результативности непонятен, поскольку нет детальной проработки данных мероприятий.

Получается, что деятельность местного уровня власти оценивается, выстраивается рейтинг успешности и результативности, однако как он будет сказываться в дальнейшем на судьбу образования и жителей непонятно. Кроме того, сосредоточив свои усилия на выполнении только показателей, установленным Указом № 607, власти муниципалитетов добьются лишь ухудшения социальной ситуации на территории, поскольку учет мнения населения по остальным вопросам, которые могут быть значимее, чем оценка обеспеченности водоснабжением или протяженность дорожного покрытия, не требуется. Смысл обратной связи как инструмента коррекции деятельности глав территорий и административных ресурсов теряется, поскольку нет необходимости его использовать. Недостатки и непродуманность данной системы видны невооруженным глазом. Конечно, муниципалитет должен отчитываться по данным критериям, однако необходимо, чтобы оценка была дополнена элементами, за которые местные власти действительно ответственны и которые влияют на возможность улучшения социально-экономического положения жителей.

В связи с этим большую роль должно играть мнение людей, общественное мнение, которое составляет основу оценки результативности данных органов. Экспертная деятельность общественных организаций или общественный аудит, занятые изучением муниципальных программ и отдельных управленческих решений смогли бы качественно повлиять на ситуацию в территориальных образованиях, развитие инфраструктуры, учет мнения жителей и создание механизма взаимодействия данных двух субъектов управления муниципалитетом.

Перечисление проблем действующей системы оценки муниципалитетов было бы не совсем полным без указания такой важной и значимой детали как отражение позиции граждан в новостных изданиях, что является альтернативой официальным СМИ, раскрывает реальную социальную ситуацию и репрезентирует картину взаимодействия муниципальной власти и населения. В городе Кемерово таким источником информации можно считать новостное электронное издание «VSE42.RU», раздел «Народные новости», куда каждый желающий может обратиться со своей

проблемой. Несмотря на то, что Интернет-ресурс распространяется на всю Кемеровскую область, данные по городу составляют большую его часть всех публикуемых материалов.

Была изучена направленность новостных сообщений, а также число проблем, которые беспокоят жителей за последние 5 лет (с 2016 до 2020 включительно). По состоянию на 27 апреля 2020 года раздел включает в себя 4402 поста или новости о том, что происходит в области или беспокоит их жителей. Из них 1638 имеют негативный характер относительно деятельности муниципальных властей. Т.е. треть всех обращений на сайт новостей (37 %) приходится на критику и бездействие представителей властных структур в городах. В 2020 году этот процент пока составляет 41,4 %, в 2019 году – 38,4 %, 2018 год (рекордсмен) – 49,3 %, 2017 год – 34,6 %, 2016 – 27,8 %.

Если говорить о том, что беспокоит жителей области, то для них приоритетными проблемами стали плохая уборка территории и большое количество мусора (подавляющее количество «жалоб» приходилось именно на эту проблему), ужасная работа управляющих компаний, бездействие администраций, произвол чиновников, разваливающиеся дома, плохие дороги и ямы на них, состояние и работа общественного транспорта, загрязненный воздух и экология, слабая работа правоохранительных органов, неважная работа МФЦ и пренебрежительное отношение к инвалидам.

Получается, что власть не справляется со своими обязанностями, которые служат критериями их оценки в установленном перечне, упоминаемом выше. Население не видит решения многих проблем на протяжении нескольких лет. Наблюдаются жалобы практически по всем важным аспектам социальной жизни. Говорить о том, что в области и городе Кемерово созданы условия для качественной жизни не представляется возможным. Инструменты для улучшения текущего положения либо не созданы, либо не работают должным образом из-за бездействия властей.

Кроме изучения направленности обращений граждан в данное новостное издание, был осуществлен анализ отчетов главы города Кемерово, представляющих собой короткие видеообращения к жителям, размещенные на официальной странице мэра в социальной сети «ВКонтакте» под названием «Кемерово. Неделя» для сравнения двух источников информации. Данная работа ведется с 18 мая 2019 года и насчитывает 29 видео. Суть данных видео заключается в том, что глава города отчитывается за недельные события, которые произошли или требуют внимания. В целом она поменяет собой деятельность официальных новостных каналов, в которых отражена та же самая информация разъяснительного характера.

Такие новостные дайджесты от главы города имеют ряд положительных моментов. Во-первых, это действительно форма отчетности перед населением города, из которых можно узнать много информации, что называется, «из первых рук». Во-

вторых, мэр приводит результаты некоторых ответов на обращения жителей, что можно считать за работу некой формы обратной связи. В-третьих, он уделяет много времени возможностям самоуправления на местах и самоорганизации, для чего была запущена «Школа управдома», в которой будут обучать и работать с жителями домов. В-четвертых, это отчеты о действительно проделанной работе, которая способствует благоустройству города.

Однако, суть таких докладов заключается в том, что они направлены на декларацию успехов только в сфере исполнения показателей, заложенных Указом № 607. Следовательно, они не отражают всей территориальной специфики города, культурных особенностей, социальных связей и реального мнения населения. Эти критерии, безусловно, имеют силу и значимость, однако действительный эффект они приобрели бы только в совокупности с показателями, включающими индексы социального развития и соучастия жителей в управлении территорией.

В отчетности формируется впечатление, что работа ведется по всем направлениям, которые беспокоят жителей, однако анализ выше показывает, что это не так, люди не видят результатов и обращаются куда только могут, чтобы обратить на это внимание властей. Наблюдается «адресная помощь» и решение конкретных проблем. Это достойно похвалы, однако существенных результатов не приносит. Необходима масштабная работа, которая позволила бы комплексно решать вопросы и проблемы города, а не осуществлять плановую реконструкцию территорий. Плановость становится уязвимым местом проверок и инспекций, о которых также упоминается в видео. Кроме того, поддержку от органов власти получают проекты, которые были недавно завершены, либо находятся на попечении власти, соответственно оставшаяся подавляющая часть объектов слабо отражена даже в плановой проверке. Нужна массовая работа, синергия всех служб и возможностей муниципалитета для ликвидации всех жалоб и недочетов городского развития.

Многие проблемы поднимаются, но продолжения или подкрепления результатами не получают. Показательным примером становится ситуация с обеспечением общественного транспорта, которая была темой нескольких отчетов. Ответом на нее стало упоминание о том, что автопарк изношен на 80 процентов, поэтому решение не может быть быстрым. Также упоминалось, что уже 3 года основным направлением города является создание комфортной, благоустроенной территории. Действительно, некоторые места города получили обновление и стали комфортными для горожан, однако оставшаяся большая часть территории по-прежнему находится в довольно плачевном состоянии, а люди не могут дождаться помощи.

Получается, что даже те критерии, которые являются основными для оценки глав городов и муниципалитетов в целом, в Кемерово не обеспечиваются полноценным и качественным вниманием, останавливаясь лишь на установленной норме. Это подтверждает огромное количество обращений и жалоб на новостном сайте.

Еще одной значимой проблемой для города становится зависимость от региональных структур власти²⁰⁵. Работа с конкретным делом или проектом начинается с прямого указания губернатора области, его постановления или приказа. Например, только по решению главы области было решено провести ревизию «недостроев» и решить этот вопрос. Собственных инициатив либо мало, либо они отсутствуют. Получается, что самоуправление не является истинным и самостоятельным, подчиняясь условиям развития области в целом, что не может учитывать конкретных особенностей города как самобытной территории.

В итоге, муниципальные органы власти действительно ведут работу, за что её можно похвалить, однако носит она характер «отчетности» перед региональными и федеральными структурами, что сказывается на качестве жизни в городе и, соответственно, на подобной низкой оценке среди жителей.

Отсутствие прямого влияния мнения населения на муниципалитет путем оценки их деятельности говорит о существовании реальной проблемы отчужденности власти от проблем людей, которые подавлены низким уровнем жизни, сосредоточении на объединениях и группах, тогда как «единичные» проблемы и обращения отдельных граждан ускользают от внимания. Это, в свою очередь, создает значимый барьер для создания взаимодействия между нашими субъектами управления территорией города, поскольку каждый сосредоточен на решении собственных нужд. Без учета мнений каждой стороны, чего на данный момент не происходит, невозможно изменить ситуацию в лучшую сторону. Необходимо налаживать диалог на позициях равных возможностей и полномочий. Только тогда можно будет совместными усилиями решить существующие проблемы и повысить качество жизни населения.

Библиографический список

Газизова Л. И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // *Власть*. 2015. № 6. С. 129–133.

Новостное издание «VSE42.RU» [Электронный ресурс] // Народные новости: [веб-сайт]. URL: <https://vse42.ru/news/from-people> (дата обращения: 28.04.2020).

Показатели эффективности Кемеровской области [Электронный ресурс] // Сайт администрации Правительства Кузбасса: [веб-сайт]. URL: <https://ako.ru/oblast/ekonomika-i-socialnyaya-sfera/pokazateli-effektivnosti.php> (дата обращения: 24.04.2020).

Постановление Губернатора Кемеровской области от 23.01.2014 № 3-пг «Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Кемеровской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению городских округов и

²⁰⁵ Данная зависимость была выявлена в результате исследования, проведенного в апреле 2018 года в ходе экспертного опроса 10 глав территориального общественного самоуправления, а также анализа обращений граждан на сайт администрации города Кемерово в раздел «Виртуальная приемная».

муниципальных районов Кемеровской области» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // ГАРАНТ: [Правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/7505581> (дата обращения: 18.05.2020).

Результаты опроса населения с применением IT-технологий за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации города Кемерово: [веб-сайт]. URL: <https://kemerovo.ru/sfery-deyatelnosti/ekonomika/dokumenty/pokazateli-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya-g-kemerovo> (дата обращения: 24.04.2020).

Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России: [веб-сайт]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44185> (дата обращения: 18.05.2020).

Указ Президента РФ от 09.05.2018 г. № 212 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ: [Правовой портал]. URL: <https://base.garant.ru/71938280/#friends> (дата обращения: 18.05.2020).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [Правовой портал]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 18.05.2020).