

УДК 342.55

## О некоторых проблемах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

© А.В. Хазов, С.А. Абрамитов

*Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация*

**Аннотация.** Статья посвящена изучению некоторых особенностей правового регулирования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также актуальным проблемам и методам их решения. Рассмотрены вопросы, связанные с охраной окружающей среды. В результате исследования были сформулированы предложения по реформированию и нормативно-правовому закреплению перечня направлений, по которым оцениваются результаты деятельности органов местного самоуправления, одним из которых должна быть охрана окружающей среды. Сформированы предложения по изменению действующей редакции статьи 18.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части изложения полного перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в тексте самой статьи. Также изложены рекомендации по внесению нового направления «Охрана окружающей среды» с соответствующими количественными и качественными показателями. Кроме того, в статье уделяется внимание проблемам нормативно-правового закрепления ряда показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в указанной сфере.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, охрана окружающей среды, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления

## On Some Problems of Legal Regulation of Assessing the Effectiveness of Local Government Bodies

© Alexander V. Khazov, Sergey A. Abramitov

*Irkutsk National Research Technical University,  
Irkutsk, Russian Federation*

**Abstract.** The article is devoted to the study of some features of the legal regulation of assessing the effectiveness of the activities of local self-government bodies, as well as current problems and methods of their solution. The article deals with the issues related to environmental protection. As a result of the study, proposals are formulated to reform and enshrine the list of areas on which the results of the activities of local self-government bodies are assessed, one of which should be environmental protection. Proposals are formed to amend the current version of Article 18.1 of the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ «On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» in terms of the presentation of a complete list of indicators for assessing the effectiveness of local government bodies in the text of the article itself. Recommendations for the introduction of a new direction «Environmental Protection» with appropriate quantitative and qualitative indicators are also set out. In addition, the article focuses on the problems of the regulatory consolidation of a number of indicators for assessing the effectiveness of local authorities in this area.

**Keywords:** local self-government bodies, environmental protection, assessment of the effectiveness of local self-government bodies

Органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют в части решения возложенных на них задач и функций, гарантируют гражданам соблюдение и защиту их конституционных прав, в том числе затрагивающих сферу экологии и охраны окружающей среды.

Стоит отметить, что эффективная работа органов местного самоуправления является фундаментом базовой стабильности в об-

ществе и выступает в качестве основы его поступательного развития в социальном, экономическом, духовном и политическом плане. Местное самоуправление при добросовестном осуществлении своих функций катализирует социальную активность граждан, что способствует формированию и развитию институтов гражданского общества [1, с. 113].

Взаимное участие муниципальных образований и государства в природоохранной деятельности является обязательным условием достижения сбалансированности решения социально-экономических задач, сохранения природных ресурсов, биологического разнообразия, благоприятной окружающей среды. Именно на местах, в муниципальных образованиях, можно в полной мере обозначить все существующие природные особенности и связанные с ними экологические проблемы, разработать приемлемые пути их решения. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления также осуществляется в части оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [2, с. 290]. Оценка эффективности и результативности производится на основании ряда нормативных правовых актов.

Важнейшими из них являются следующие:

– Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>;

– Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>2</sup>;

– Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности 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»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Госдумой Федер. Собр. РФ 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ 24 сентября 2003 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт.

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>3</sup> О мерах по реализации Указа Президента РФ 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 РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

Указанные нормативные правовые акты являются основополагающими и в совокупности определяют перечень необходимых показателей для проведения оценки, закрепляют методику мониторинга эффективности.

Закрепленные показатели эффективности для оценки органов местного самоуправления сгруппированы по 9 сферам деятельности и включают в себя экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культуру, физическую культуру и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организацию муниципального управления, энергоснабжение и повышение энергетической эффективности.

Все показатели делятся на два типа – количественные и качественные, ко второму типу относятся проводимые социологические опросы населения по нескольким обязательным критериям с целью определения уровня удовлетворенности граждан деятельностью органов местного самоуправления [3, с. 67].

Существует множество в корне различных точек зрения, которые ставят вопрос об актуальности представленных показателей, так и об изменении всей системы оценки в целом.

Так, по мнению Е.В. Бухвальда, проблема заключается в неэффективности управления развитием территорий в РФ, поскольку оно не имеет комплексного характера, а специфика конкретных территорий чаще всего игнорируется [4, с. 133]. Таким образом, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления не в полной мере охватывает всю специфику территориального расположения муниципального образования и вследствие чего не позволяет произвести объективную оценку их результативности.

Ильинская Е.В. выделяет иную проблему, которая заключается в ограниченности полномочий муниципальных органов по решению вопросов местного значения. В частности, вопрос рассматривается со стороны экологических проблем, отмечается необходимость расширения полномочий муниципальных органов при выдаче разрешений на отдельные виды природопользования, осуществления выбросов и сбросов загрязняющих природу веществ, размещения отходов [5, с. 512]. Данные полномочия позволяют исправить практически полную отстранен-

ность органов местного самоуправления от таких важных вопросов охраны окружающей среды и контроля экологической обстановки, что будет способствовать реализации соблюдения и защиты более полного объема конституционных прав граждан в сфере экологии.

В целом при анализе отечественного и зарубежного опыта в сфере оценки эффективности государственного и муниципального управления и деятельности органов государственного управления на различных уровнях большинство теоретиков называют основными проблемами унифицированность системы оценки и недостаточную её проработку.

Будаев В.Н. предлагает в корне пересмотреть существующую систему оценки. Новый перечень показателей для оценки эффективности должен быть многоуровневым.

Первый уровень включает показатели, которые можно свести к базовым, достижение значений которых является обязательным для всех муниципальных образований, несмотря на особенности территории. К перечню базовых показателей следует добавить показатель, связанный с социально-экономическим развитием территории и содержащий информацию о наличии стратегии территории и уровня её реализации. Нелишним будет показатель, относящийся к гражданской активности, оценка которой строится из объективных и субъективных параметров.

Второй уровень включает в себя показатели, связанные со спецификой территории, то есть предполагает введение собственных стандартов. Например, критериев, касающихся эффективности муниципального менеджмента или связанных с вопросами местной экологической обстановки.

Результаты первого уровня показателей предлагается учитывать при составлении итоговых отчетов на региональном уровне, а показатели второго уровня будут являться дополнительным основанием для поощрения отличившихся муниципальных образований [6, с. 11].

На наш взгляд, существующая система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления при всех её недостатках вполне жизнеспособна, хотя и нуждается в реформировании. Однако стоит выделить одну важную проблему, требующую решения.

Сфера охраны окружающей среды незаслуженно обделена вниманием и не находит своего отражения среди показателей для оценки эффективности. Это достаточно важная проблема, поскольку органы местного самоуправления и органы государственной власти также взаимодействуют в части решения возложенных на них экологических задач и функций, обеспечивают конституционные права и интересы граждан в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности [7, с. 88].

Основным недостатком правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды является унифицированность [8, с. 634]. Как отмечалось выше, отсутствует рациональное перераспределение государственных полномочий в сторону местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет свои уникальные особенности, которые следует учитывать. Расширение полномочий местного самоуправления в природоохранной сфере в настоящее время необходимо.

Особенности, касающиеся количества жителей, размера территории, финансовых возможностей, экологической обстановки, требуют более гибкого подхода в наделении органов муниципальной власти дополнительными полномочиями.

Для совершенствования полномочий, отнесенных к ведению органов местной власти, необходимо определить список природоохранных мероприятий, разработать порядок, по которому органы муниципальной власти получают возможность приобретать дополнительные полномочия в области охраны окружающей среды. Подобный подход предоставит муниципалитетам выборочно (по мере надобности) возможность улучшить экологические условия на своей территории, выделить большее количество ресурсов на решение проблемы.

Измайлова И.А. отмечает, что деятельность по охране окружающей среды и благоустройству муниципалитетов целесообразно рассматривать комплексно, поскольку эти сферы тесно связаны [9, с. 146].

Так, согласно статье 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортирова-

нию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов, осуществление полномочий собственника водных объектов (включая осуществление мер по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения и засорения). Статьей 16 указанного Федерального закона предусмотрено, что к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципальных и городских округов, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, организация использования, охраны и защиты городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципальных и городских округов, осуществление полномочий собственника водных объектов (включая осуществление мер по охране водных объектов).

Задачи охраны окружающей среды могут решаться органами муниципальной власти, а также в процессе решения органами местного самоуправления земельных и градостроительных вопросов, при создании условий для массового отдыха жителей и организации обустройства мест массового отдыха и др.

Статьей 55 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что органы местного самоуправления при осуществлении какой-либо деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха на естественные экологические системы и природные ландшафты. При планировании, застройке городских и сельских поселений, проектировании и строительстве, эксплуатации производственных объектов, создании, освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств в целях обеспечения безопасности устанавливаются определенные условия, которые будут обеспечивать соблюдение нормативов допустимых физических воздействий<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: принят Госдумой Федер. Собр. РФ 20 декабря 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ 26 декабря 2002 г. // Рос. газ. 2002. 12 янв.

Стоит отметить, что к полномочиям, связанным с влиянием на экологическую обстановку, находящимся в компетенции органов местного самоуправления, относятся полномочия в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Согласно статье 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов и городских округов относятся следующие: создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, определение схемы размещения указанных мест (площадок), ведение реестра данных мест, организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами<sup>5</sup>.

Бижанова К.А. отмечает, что органы местного самоуправления путем издания соответствующих нормативных правовых актов регулируют отношения, связанные с обращением отходов на территориях, отнесенных к их компетенции [10, с. 235].

При проведении органами прокуратуры надзорных мероприятий наибольший процент выявленных экологических нарушений приходится именно на область обращения с отходами производства и потребления.

Полагаем, что для максимально эффективного и результативного функционирования органов местного самоуправления, оценки эффективности их деятельности целесообразным является внесение изменений в ряд нормативных правовых актов, указанных ниже.

Статья 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует изменения в части 1 путем закрепления перечня направлений, по которым производится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, в части закрепления в тексте самой статьи уже существующих направлений с добавлением нового – «охрана окружающей среды».

Поскольку, согласно вышеупомянутой статье 18.1, перечень показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяе-

<sup>5</sup> Об отходах производства и потребления: федер. закон РФ от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ: принят Госдумой Федер. Собр. РФ 22 мая 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ 10 июня 1998 г. // Рос. газ. 1998. 30 июня.

мом Президентом Российской Федерации, необходимо внести также изменения в Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2002 г. № 1317 «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» с обозначением нового IX раздела «Охрана окружающей среды».

Данный раздел, на наш взгляд, можно дополнить следующими количественными и качественными показателями:

– число проведенных мероприятий по охране окружающей среды в расчете на 10 тысяч человек населения;

– доля населения, принимающего участие в мероприятиях по охране окружающей среды, в общей численности населения городского округа (муниципального района);

– общая площадь озелененных территорий, приходящихся на 1 жителя.

Исследование проблем оценки эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время весьма актуально, имеет теоретическую и практическую направленность, выступает одним из факторов, способствующих повышению эффективности социально-экономического развития на уровне муниципальных образований.

### Библиографический список

1. Рябова Т.М., Свиридова М.В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Материалы ивановских чтений. 2018. № 1-1(18). С. 113–117.

2. Абрамитов С.А. Некоторые вопросы правового регулирования эффективности деятельности местного самоуправления, связанной с охраной окружающей среды // Евразийский юридический журнал. 2018. № 2. С. 290–292.

3. Давыдова А.В., Кузнецова Л.М. Характеристика российской системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Экономическая среда. 2018. № 4 (26). С. 66–70.

4. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 132–147.

5. Ильинская Е.В. Деятельность органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и развития сельских территорий // Островские чтения. 2016. № 1. С. 510–514.

6. Будаев В.Н. Система оценки эффективности муниципального управления в России и за рубежом // Вектор экономики. 2019. № 6 (36). С. 176.

7. Лисина Н.Л. О роли органов местного самоуправления в улучшении и поддержании благоприятного состояния окружающей среды (правовой аспект) // Аграрное и земельное право. 2018. № 9 (165). С. 85–89.

8. Мамбетов М.А. Система анализа эффективности деятельности органов местного самоуправления // Аллея науки. 2020. Т. 1. № 3 (42). С. 631–634.

9. Измайлова И.А. О совершенстве правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и благоустройства территорий муниципального образования // Научный журнал. 2016. № 6 (7). С. 146–147.

10. Бижанова К.А. Особенности правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 232–242.

### Сведения об авторах / Information about the Authors

**Хазов Александр Владимирович**,  
студент группы ЮРГБ-17-1,  
Институт экономики, управления и права,  
Иркутский национальный исследовательский  
технический университет,  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Рос-  
сийская Федерация,  
e-mail: gh0st69@mail.ru

**Alexander V. Khazov**,  
Student,  
Institute of Economics, Management and Law,  
Irkutsk National Research Technical University,  
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian  
Federation,  
e-mail: gh0st69@mail.ru

**Абрамитов Сергей Анатольевич,**  
кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории права, конституцион-  
ного и административного права,  
Институт экономики, управления и права,  
Иркутский национальный исследовательский  
технический университет,  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Рос-  
сийская Федерация,  
e-mail: sabramitov@yandex.ru

**Sergey A. Abramitov,**  
Cand. Sci. (History),  
Associate Professor, Department of Theory of  
Law, Constitutional and Administrative Law,  
Institute of Economics, Management and Law,  
Irkutsk National Research Technical University,  
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian  
Federation,  
e-mail: sabramitov@yandex.ru