

ОЦЕНКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СТАТИСТИКА ИЛИ МНЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ?

Божья-Воля А.А.*

Аннотация

Внедрение механизмов управления по результатам в государственной сфере в последнее время сфокусировано на муниципальном уровне. Именно предоставление государственных и муниципальных услуг на местном уровне определяет качество жизни в повседневном его понимании. Однако технологии управления результативностью в случае местного самоуправления не могут быть «спущены сверху», так как в первую очередь они должны обеспечивать удовлетворенность жителей, а не чиновников. В связи с этим необходимо разрабатывать комплексные методы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, объединяющие статистические показатели и итоги опросов жителей.

В рамках данной статьи проведен анализ российского законодательства и практики оценки работы муниципалитетов в субъектах Федерации, а также зарубежного опыта изучения удовлетворенности жителей условиями проживания в городе. На основании выявленных «узких мест» в российской практике сформирована схема анализа эффективности работы отдельных департаментов администрации городских округов и муниципальных районов с учетом удовлетворенности жителей. Кроме того, рассмотрены вопросы соотносимости объективных статистических показателей и результатов «субъективных» опросов мнения горожан, а также возможные ошибки оценки, вызываемые субъективностью опрашиваемых.

Ключевые слова: эффективность деятельности; органы власти; местное самоуправление; удовлетворенность жителей; социологические опросы; статистические данные; показатели результативности.

Одной из наиболее обсуждаемых тем в сфере современного развития городов и регионов является конкуренция за человеческий потенциал. На сегодняшний день квалифицированные специалисты отличаются высокой мобильностью и высокой требовательностью к условиям проживания. Жители России, все чаще принимая решение о переезде в другой город (или регион), в меньшей степени связывают его с поиском работы как таковой, а выбирают место жительства с точки зрения его предпринимательского климата, социальной инфраструктуры, безопасности и экологии.

* Божья-Воля Анастасия Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Пермь. Адрес: 614070 Россия, Пермь, ул. Студенческая, д. 38.
E-mail: abvolya@gmail.com

Таким образом, именно удовлетворенность жителей города условиями проживания на данной территории можно считать конечной целью деятельности органов местного самоуправления и основным критерием результативности их работы. Исследования общественного мнения горожан в зарубежных странах получили достаточно широкое распространение как механизм оценки качества местного самоуправления, превывсив популярность использования количественных показателей результативности деятельности органов власти.

В России в настоящее время удовлетворенность жителей, согласно требованиям федерального законодательства, должна стать обязательным аспектом оценки эффективности работы муниципалитета. Тем не менее механизм встраивания мнения жителей по тем или иным вопросам городской жизни в общую систему оценки представляется недостаточно проработанным. В практике оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время наблюдается преобладание статистических показателей оценки и неполнота изучения удовлетворенности жителей качеством городского хозяйства и городской среды. Между тем именно удовлетворенность жителей является первоочередным условием конкурентоспособности современных городов за привлечение и удержание лучшего человеческого потенциала.

Для преодоления данной проблемы целесообразно обратиться к зарубежному опыту использования опросов жителей городов и рассмотреть возможность адаптации «лучших практик» для более масштабного применения мониторинга удовлетворенности горожан при оценке эффективности деятельности российских органов власти на местном уровне.

В первую очередь необходимо рассмотреть российскую практику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Согласно Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» и пп. «и» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», сформированы перечни основных и дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Данные перечни включают статистические данные по девяти блокам, характеризующим различные направления деятельности органов местного самоуправления:

1. Экономическое развитие.
2. Дошкольное образование.
3. Общее и дополнительное образование.
4. Культура;
5. Физическая культура и спорт.

6. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем.
7. Жилищно-коммунальное хозяйство.
8. Организация муниципального управления.
9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Распределение критериев оценки по сферам городского хозяйства представляется оправданным, поскольку: во-первых, аналогичная система используется в международной практике; во-вторых, это соответствует действующим принципам муниципального управления, программно-целевому подходу, а также установленной системе муниципальной статистики; в-третьих, сферы должны четко соответствовать вопросам местного значения, дополненным переданным государственным полномочиям (как с федерального, так и регионального уровня).

При комплексной оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления учитывается также сводный индекс оценки населением их работы, который должен основываться на данных независимых опросов населения, порядок организации и проведения которых должен утверждаться на уровне субъекта Федерации. В федеральном законодательстве уточняется лишь, что при проведении опросов населения на предмет удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления необходимо учитывать полномочия этих органов по решению вопросов местного значения в сферах развития муниципального образования, подлежащих оценке¹. То есть целесообразно выяснять мнение жителей по тем же сферам, которые анализируются с использованием статистических показателей.

Реализация данного требования федерального законодательства в разных регионах России происходит по-разному. По данным Минрегиона России, к концу 2013 г. порядок проведения социологических опросов был утвержден как нормативный правовой акт лишь в 38 регионах, еще в трех регионах данные документы находились на стадии разработки, а в остальных регионах такого рода опросы проводились на основе технического задания. Предполагается, что проведение опросов населения должно реализовываться в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий. К концу 2013 г. подобные социологические исследования с применением IT-технологий в тестовом режиме уже проводились в четырех регионах (Хабаровском крае, Липецкой, Ростовской и Иркутской областях), а в 13 регионах проходила апробация программных модулей.

Важно также обратить внимание, как использовались результаты данных опросов. В ряде случаев формировались специальные экспертные комиссии по анализу результатов оценки населением. Так, в 27 субъектах Федерации к концу 2013 г. они были уже созданы, в 10 регионах были разработаны проекты необходимых документов. А в ряде регионов функции по анализу результатов оценки населением были включены в функции ранее созданных региональных рабочих групп и комиссий.

Что касается последствий оценки эффективности, то в случае выявления экспертной комиссией обоснованных причин ее низкой оценки населением экспертная комиссия может рекомендовать руководителю органов

местного самоуправления разработать и реализовать программу повышения результативности данных органов. Для этого Постановление Правительства РФ N 1317 допускает выделение грантов из бюджета субъекта Федерации (порядок выделения грантов определяется субъектом Федерации на основе рекомендаций Правительства РФ). Наиболее низкие результаты указанной оценки могут применяться в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей².

Несмотря на логичность сформированного на федеральном уровне рекомендуемого перечня показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, на практике (при определении размера грантов муниципальным образованиям) в регионах данный перечень подвергся корректировке. Полностью рекомендуемый перечень показателей в 2013 г. был использован в 36 регионах; в 10 регионах рекомендуемый перечень был дополнен другими показателями, а в 22 регионах рекомендуемый перечень был изменен путем исключения ряда показателей и включения других показателей (в том числе в пяти регионах перечень содержит менее 11 показателей). Основной причиной изменения рекомендуемого перечня показателей, по объяснению региональных органов власти, является их частичная неактуальность (там же). Тем не менее сокращение числа анализируемых показателей, вероятнее всего, определяется неразвитостью муниципальной статистики либо необходимостью сокращения расходов муниципального бюджета на проведение мониторинга.

Не менее важным вопросом является содержание опросов жителей городов. Обращаясь к «передовикам» данного движения, упомянутым ранее Хабаровскому краю и Липецкой области, можно отметить узость сфер, в которых оценивается удовлетворенность жителей³. Совокупность критериев охватывает лишь удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания, качеством автомобильных дорог, а также жилищно-коммунальными услугами (в том числе теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения и газоснабжения). В перечень же статистических показателей, как уже отмечалось, вносят также вопросы экономического развития, дошкольного и общего образования и т.д.

Таким образом, при действующей системе анализа результатов работы органов власти на местном уровне критерии оценки задаются на федеральном уровне, на региональном уровне они преломляются в зависимости от возможностей и интересов заинтересованных сторон, а непосредственно мнение жителей учитывается лишь косвенно и в достаточно специфических сферах городского хозяйства. Однако данный механизм оценки результативности деятельности органов власти «на местах» является первым для России опытом мониторинга работы глав городских округов и муниципальных районов. Процедуры оценки, несомненно, будут постепенно развиваться и совершенствоваться. И на этом пути важно рассмотреть подобные управленческие технологии, доказавшие свою эффективность в международной практике.

В зарубежных странах для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления также сочетаются два типа показателей:

объективные и субъективные. В качестве объективных критериев анализируются количество на территории образовательных, лечебных и оздоровительных учреждений, экономические и демографические показатели. В качестве субъективных – оценки, отражающие отношение и мнения жителей, уровень их удовлетворенности, вовлеченности, мотивации на соответствующей территории. Критика объективных показателей заключается в недооценке того факта, что восприятие одной и той же территории у жителей разное, и отсюда возникают проблемы согласования и интерпретации. Критика субъективных показателей справедливо фокусируется на том, что они «мягкие» («рыхлые»), так как отражают не сами условия жизни, а их восприятие. При сочетании объективных и субъективных показателей обобщенные оценки можно считать функцией от объективных условий проживания и того, как эти условия воспринимаются и переживаются жителями (Sirgy, 2008; Tesfazghi, 2010). Важно разработать схему формирования данной обобщенной оценки таким образом, чтобы результаты анализа объективных показателей и субъективного мнения жителей отражали реальную ситуацию в городе.

По сравнению с российской практикой, в ряде зарубежных стран мониторинг мнения жителей города уже давно используется как регулярный инструмент оценки эффективности муниципальной политики во всех сферах городского хозяйства. Наиболее актуальной и обсуждаемой в исследовательской среде проблемой на сегодняшний день является, как и в России, соотносимость «субъективного» мнения горожан («конечный эффект» деятельности органов местного самоуправления) с показателями эффективности работы местных органов власти. Мнение горожан, между тем, отражает дополнительное направление оценки, которое является необходимым, но не может быть проанализировано с помощью объективных показателей. Если обратиться к методологии конечных эффектов и непосредственных результатов, то объективные показатели отражают степень достижения непосредственных результатов, а опросы граждан позволяют оценить конечные эффекты проведенных мероприятий. Даже когда внутренний аудит органов власти и опросы граждан затрагивают разные аспекты изменения условий жизни на территории, их соотношение позволяет сделать важные выводы и принять необходимые управленческие решения.

Важно отметить, что опросы жителей могут быть источником разнообразной информации о качестве управления внутри государственного органа. По результатам исследований зарубежных авторов, одним из первоочередных факторов, определяющих удовлетворенность жителей получаемыми услугами, является впечатление от личного контакта со служащим органов власти. Во-первых, может быть организована система мониторинга удовлетворенности пользователей муниципальных услуг с позиции «обслуживание понравилось/не понравилось». Во-вторых, взаимодействие служащих с гражданами, в свою очередь, зависит не только от формальных процедурных требований, а в большей степени от влияния непосредственного руководителя. Следовательно, результаты опросов граждан в определенной степени отражают качество управления внутри органа власти (Im, 2012).

Одним из наиболее близких к применяемому в настоящее время в России подходов является в международной практике оценка «качества жизни сообщества» (*Community Quality of Life (CQOL)*, *Urban Quality of Life*, *Community Well-Being etc.*).

Существует несколько подходов к понятию CQOL. Первоначально CQOL включала в себя удовлетворенность жителей диапазоном услуг, которые предоставлялись на определенной территории государственными, коммерческими и некоммерческими организациями. Под CQOL понималась удовлетворенность данными услугами в фокусе восприятия всего города (Sirgy, 2000; Sirgy, 2001).

В развитии данного подхода были выделены следующие факторы удовлетворенности CQOL (Epley, 2012; Felix, 2012; Santos, 2007; Sirgy, 2008):

- жильем;
- образованием;
- органами власти;
- здравоохранением;
- рынком труда;
- рекреационными ресурсами;
- общественной безопасностью;
- инфраструктурой торговли;
- транспортной инфраструктурой;
- культурной инфраструктурой.

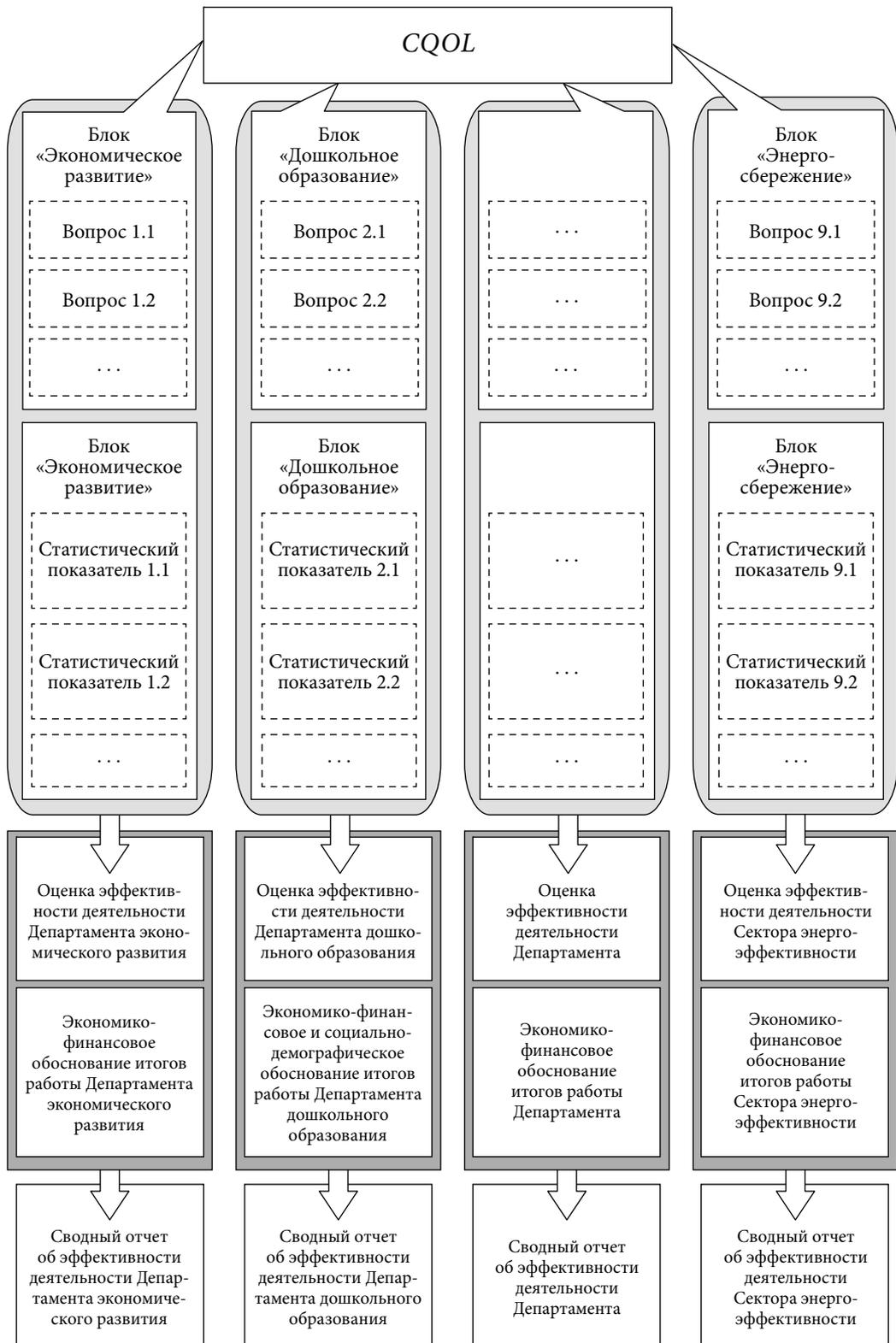
По сравнению с российской современной практикой, в зарубежных опросах, как мы видим, отсутствует тема ЖКХ, обладающая особой актуальностью в России. Тем не менее представляется целесообразным дополнить перечень сфер городской жизни, которые анализируются в России, вопросами удовлетворенности населения качеством и доступностью здравоохранения (в рамках полномочий местного самоуправления), общественной безопасностью и содержанием общественных пространств.

Кроме того, был сформирован *Community Well-Being Composite Index*, отражающий, насколько восприятие гражданами коммунальных систем (коммунальных услуг и условий жизни) выражается в их удовлетворенности жизнью в целом и привязанностью к территории проживания (Sirgy, 2010).

Для анализа CQOL могут применяться как объективные, так и субъективные показатели (Sirgy, 2010; Tesfazghi, 2010). Преимущества и недостатки данных групп показателей обсуждались выше. Также важно отметить, что CQOL может оцениваться в обобщенной форме («насколько вы счастливы в целом») либо с учетом анализа различных составляющих (сфер здравоохранения, образования, социальной защиты, общественной безопасности, экологии и др.). Итогом оценки может быть либо формирование сводного индекса, либо разносторонний анализ отдельно для сфер здравоохранения, образования, культуры, общественной безопасности и т.д.

В приложение к утвержденному в России порядку оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления применение логики CQOL можно представить в виде приведенной ниже схемы.

Применение опросов жителей при оценке эффективности деятельности департаментов органов местного самоуправления



Как представлено в схеме, сводный индекс удовлетворенности жителей города может формироваться на основе опросов населения. В данном случае предполагается проведение регулярного опроса жителей города, включающего широкий спектр однотипных вопросов по разным сферам коммунальной и социальной инфраструктуры города (сфер здравоохранения, образования, социальной защиты, общественной безопасности, экологии и др.). При выявлении неудовлетворенности граждан той или иной сферой уточняются обстоятельства, которые вызвали негативное отношение жителей, что позволяет в дальнейшем принимать соответствующие управленческие решения.

Перечень вопросов в данном случае должен затрагивать все анализируемые сферы городской жизни. Так, в установленном в настоящее время законодательством перечне показателей, как отмечалось выше, выделено девять таких сфер.

Далее результаты опросов населения могут применяться при анализе эффективности деятельности отдельных департаментов Администрации соответствующего городского округа или муниципального района. Как представлено на схеме, по результатам изучения мнения жителей по вопросам, относящимся к компетенции Департамента экономического развития, и перечня соответствующих статистических показателей проводится оценка эффективности деятельности соответствующего департамента. Данный анализ, тем не менее, можно считать односторонним, так как он учитывает лишь результаты работы, независимо от сопутствующих обстоятельств. В связи с этим важно дополнить оценку эффективности экономико-финансовым (для Департамента экономического развития), либо социально-демографическим (для Департамента дошкольного образования) обоснованием, описывающим, какие внешние факторы либо недостаточное финансирование помешали достижению запланированных целевых значений показателей результативности.

На основе оценки эффективности деятельности Департамента и экономико-финансового обоснования достигнутых результатов формируется Сводный отчет об эффективности деятельности соответствующего департамента.

Таким образом, результаты опросов жителей города могут быть встроены в системный разносторонний анализ деятельности органов местного самоуправления, затрагивающий все вопросы качества городской жизни, интересующие горожан.

Подобный подход уже был реализован в г. Перми в 2012 г. в рамках исследования качества городской среды, который включал как анализ статистических показателей, так и социологический опрос жителей Перми (Городская среда..., 2013). Разные блоки вопросов были посвящены сферам образования, здравоохранения, культуры и спорта, общественной безопасности, системы социальной защиты, уровня развития рынка труда, дошкольного образования и молодежной политики. В рамках опроса также выяснялся общий уровень удовлетворенности жителей города. Например, среди вопросов присутствовали оценочные суждения «Я – счаст-

ливый человек» либо оценивающие общий уровень жизни и степень удовлетворенности качеством общественных пространств и др.

В результате проведенного опроса была аккумулирована важная информация для принятия управленческих решений органами местного самоуправления. Так, наиболее значимая взаимосвязь между степенью удовлетворенности качеством жизни и различными факторами была выявлена для удовлетворенности работой, доходом и трудоустройством, доступностью платной медицины. Чуть менее заметная взаимосвязь была выявлена для качества мер социальной защиты, качества образовательных учреждений, а также культурных и спортивных мероприятий и площадок.

В некоторых сферах городской жизни были выявлены «проблемные зоны». Так, например, по результатам опроса обнаружились значимые проблемы развития рынка труда в городе. Кроме того, выявился ряд аспектов неудовлетворенности граждан качеством услуг в сфере здравоохранения. В сфере образования жителей города существенно беспокоит неудовлетворенность обеспеченностью детскими садами, а также неудовлетворительная финансовая доступность высшего образования. Полученные данные позволяют органам местного самоуправления сделать определенные выводы о необходимости преобразований в данных направлениях.

С точки зрения обобщенного представления о городе в рамках опроса были выявлены аспекты жизни в городе, наиболее значимые для жителей г. Перми: личная безопасность, возможность иметь хорошую работу, возможность получения качественного медицинского обслуживания и др. (Городская среда..., 2013). Кроме того, уровень значимости аспектов городской среды значительно дифференцируется по возрасту и району проживания.

Таким образом, проведение регулярного мониторинга оценки *CQOL* в г. Пермь представляется достаточно эффективным инструментом поддержания достигнутого уровня удовлетворенности жителей работой органов власти местного уровня (и частично регионального).

Социологические опросы жителей являются достаточно содержательным источником информации для принятия управленческих решений на местном уровне. Тем не менее важно понимать не только их преимущества, но и ограничения применения данного инструмента. С одной стороны, мнение горожан позволяет агрегировать значение различных объективных стандартов качества муниципальных услуг. Однако мнение горожан об условиях проживания в городе зависит от множества факторов, не всегда непосредственно связанных с оказанием услуг (Kelly, 2002). Помимо основных требований, предъявляемых к социологическим исследованиям (объем и репрезентативность выборки и др.), необходимо учитывать, что удовлетворенность жителей включает не только объективную оценку качества предоставленных услуг, но и субъективную. Некоторая субъективность объясняется уровнем ожиданий (James, 2009) и внешними факторами, сопровождавшими процесс предоставления услуги (Im, 2012). Помимо ожиданий к эмоциональной составляющей

горожан как пользователей государственных и муниципальных услуг некоторые авторы относят также их восприятие и определенную «зону толерантности» (Im, 2012).

В целом, выделяют две группы основных ошибок, которые свойственны жителям при оценке качества местных услуг. К первой группе относятся ошибки «приписывания» (*errors of attribution*). Горожане склонны относить к категории государственных и муниципальных услуг те услуги, за которые местные органы власти в действительности ответственности не несут. Либо горожане считают, что некоторые услуги являются частными, хотя они должны предоставляться государственными и муниципальными органами. Данное заблуждение чаще всего возникает, когда предоставление услуг осуществляется на базе многочисленных подведомственных организаций либо когда они переданы на аутсорсинг частным компаниям (Kelly, 2002). Для российской действительности также распространенным является смешивание понятий «государственные» услуги, предоставляемые федеральными и региональными органами власти, и «муниципальные» услуги, ответственность за которые несет муниципалитет. Поэтому, чтобы исключить ошибки «приписывания», вопросы интервью или анкеты при социологических опросах горожан должны быть сформулированы достаточно четко и корректно; использование таких общих формулировок, как «работа органов власти» или «сферы городского хозяйства», не допускается.

Второй тип ошибок, которые могут совершать жители при анализе условий проживания в городе, – это ошибка оценки (*assessment error*). В данном случае мнение горожан о качестве услуг в определенной степени отличается от объективных критериев (в том числе показателей результативности). Один из способов предотвращения данного рода ошибки – опрос жителей, которые пользовались теми или иными услугами недавно. По мнению большинства исследователей, ошибка оценки возникает чаще всего в случаях, когда опрашиваемый лично не был получателем данной услуги. Формально данное требование не закреплено, но, несомненно, важно, чтобы опрашиваемые горожане обладали достаточной информацией об условиях предоставления услуги, которую они оценивают. Таким образом, снизить ошибку оценки можно путем введения дополнительного вопроса в анкету, что позволит исключить из выборки жителей, не обладающих минимальной информацией о предоставляемых услугах (Kelly, 2002; Im, 2012). К примеру, в Перми жители, имеющие опыт получения услуг социальной защиты, оценивали ее качество гораздо выше, чем не имеющие никакой информации (Городская среда..., 2013). Также важно при проведении опросов четко разделять удовлетворенность разными видами предоставляемых услуг (Im, 2012).

Однако при использовании результатов опросов жителей большое значение имеет не только предотвращение ошибок «приписывания» и «оценки». Согласно зарубежным исследованиям, жители города, как правило, достаточно высоко оценивают качество государственных и муниципальных услуг. Более важная проблема заключается не в том, что граждане

не доверяют органам власти, а в том, что руководители в органах власти недооценивают мнение горожан (справедливость и четкость их оценки). В России проблема взаимного недоверия между органами власти и рядовыми горожанами представляется еще более сложной. Хотя, не доверяя мнению граждан, невозможно прогнозировать общественные предпочтения и потребности, большинство управленческих решений в данном случае будут недостаточно обоснованными (Kelly, 2002).

Таким образом, социологические опросы являются важным механизмом регулярного отслеживания удовлетворенности жителей и оценки результатов работы муниципальных органов власти. Но нельзя избежать существенной субъективности данных оценок, что определяет ограниченность применения результатов опросов жителей.

Еще одним важным вопросом при использовании предлагаемой схемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является соотносимость объективных статистических показателей и результатов «субъективных» опросов мнения горожан. В настоящее время в России субъективные показатели скорее дополняют объективные, нежели им соответствуют. Проблема данного подхода заключается в том, что невозможно понять, какие из показателей некорректны, притом что они противоречат друг другу.

Анализ деятельности органов местного самоуправления может быть более прозрачным, если объективные и субъективные показатели сформулированы таким образом, чтобы логично соответствовать друг другу, дополняя и уточняя информацию об определенном аспекте конкретной сферы. Например, статистическому показателю «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)» должен соответствовать показатель «Удовлетворенность жителей доступностью мест в детских садах». А статистическому показателю «Уровень зарегистрированных преступлений с причинением тяжкого вреда здоровью по отношению к среднероссийскому (процентов)» должен соответствовать показатель «Удовлетворенность жителей уровнем безопасности жизни и защищенности от преступности».

По достижении соотносимости объективных и субъективных показателей станет возможным перепроверять, заблуждаются ли жители в своих оценках либо статистические данные некорректно отражают сложившуюся в городе ситуацию. Представляются четыре варианта сочетания объективных и субъективных оценок.

1. Статистические показатели и оценки граждан свидетельствуют о положительной динамике в рассматриваемой сфере городской жизни – в данном случае органам местного самоуправления следует предпринять соответствующие усилия для поддержания достигнутого состояния.
2. Статистические показатели свидетельствуют о положительной динамике в рассматриваемой сфере городской жизни, а жители считают

состояние данной сферы неудовлетворительным. Данное противоречие может сложиться, если:

- а) объективные и субъективные показатели, по сути, оценивают разные вопросы, нужно переформулировать либо одни, либо другие;
 - б) вопросы анкеты сформулированы некорректно, нужно их уточнить;
 - в) объективные показатели «подогнаны», нужно пересмотреть систему мониторинга статистических показателей;
 - г) жители заблуждаются, нужно провести дополнительное исследование либо разъяснительную работу. В данной ситуации, прежде чем предпринимать управленческие решения, нужно выявить, какая группа показателей в большей степени отражает достоверность ситуации в городе, и принять соответствующие меры, а к следующему отчетному периоду скорректировать неточные показатели.
3. Объективные показатели отражают негативную динамику развития рассматриваемой сферы, а уровень удовлетворенности жителей данной сферой является достаточно высоким. Данное противоречие может сложиться, если жители заблуждаются, не обладая всей информацией, т.е. возник «временной лаг», и в следующем периоде даже при положительной динамике объективных показателей оценки жителей могут быть негативными. Пункты а) и б), рассмотренные для 2-го случая, также, по сути, являются обоснованиями и для 3-го случая. В данной ситуации также следует обратиться к той группе показателей, которая в большей степени отражает достоверность ситуации в городе, и принять соответствующие меры, а к следующему отчетному периоду скорректировать неточные показатели.
4. Статистические показатели и оценки граждан свидетельствуют о негативном положении в рассматриваемой сфере городской жизни. В этом случае органами местного самоуправления следует разработать и реализовать наиболее действенные мероприятия для преодоления сложившейся ситуации.

Итак, на основании преимуществ и ограничений использования социологических опросов, выявленных в зарубежной практике, в России имеет смысл учесть ряд важных аспектов, таких как:

- во-первых, использование результатов опросов жителей позволит обеспечить более системный и разносторонний подход к анализу деятельности органов местного самоуправления;
- во-вторых, для успешного использования социальных опросов они должны быть продуманными и правильно организованными. В противном случае «ошибки оценки» могут существенно исказить итоги данных опросов;
- в-третьих, комплексности оценки можно добиться только сбалансированностью и согласованностью статистических показателей и результатов опросов жителей. Для формирования такого сбалансированного и согласованного перечня показателей могут потребоваться время и экспертная поддержка.

Таким образом, удовлетворенность жителей города является источником важной управленческой информации и при правильном использовании может оценивать как наиболее агрегированную картину условий жизни в городе, так и профессиональную компетентность конкретного муниципального служащего. Оценка муниципальных органов власти без учета мнения горожан не может считаться полноценной и комплексной, так как именно качество жизни в городе в субъективном понимании жителей является конечной целью их деятельности. Механизмы встраивания итогов социологических опросов в систему оценки результативности муниципальных органов власти, представленные в статье, отражают возможные подходы совмещения видения жителей и чиновников одних и тех же аспектов жизни в городе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Городская среда и развитие человеческого потенциала в г. Перми: проблемы, перспективы, задачи: Доклад/ Администрация города Перми; Центр прикладной экономики НИУ ВШЭ – Пермь. – Пермь, 2013.
2. Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления (Таблица результатов опроса). Официальный портал Администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. URL: http://admlip.ru/vote_regions/
3. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/monitoring-evaluation/855?locale=ru>
4. Epley, D.A. (2012) Method of Assembling Cross-sectional Indicators into a Community Quality of Life // *Social Indicators Research*. Vol. 88.
5. Felix, R., Garcia-Vega, J. (2012) Quality of Life in Mexico: A Formative Measurement Approach // *Applied Research in Quality of Life*. Vol. 7. No. 3.
6. Im T., Lee S. (2012) Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? // *The American Review of Public Administration*. Vol. 42 (4).
7. James O. (2009) Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 19 (1).
8. Kelly J., Swindell D. (2002) A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdiction // *Public Administration Review*. Vol. 62. No. 5.

9. Santos, L., Martins, I., Brito, P. (2007) Measuring Subjective Quality of Life: A Survey to Porto's Residents // *Applied Research in Quality of Life*. Vol. 2. No. 1.
10. Sirgy, J. et al. (2000) A method for assessing residents' satisfaction with community-based services. A quality of life perspective // *Social Indicators Research*. Vol. 49. No. 3.
11. Sirgy, J. et al. (2001) Further validation of the Sirgy et al.'s measure of community quality of life // *Social Indicators Research*. Vol. 56. No. 2.
12. Sirgy, J. et al. (2008) How Does Residents' Satisfaction with Community Services Influence Quality of Life (QOL) Outcomes? // *Applied Research in Quality of Life*. Vol. 3. No. 2.
13. Sirgy, J. et al. (2010) Developing a Measure of Community Well-Being Based on Perceptions of Impact in Various Life Domains // *Social Indicators Research*. Vol. 96.
14. Tesfazghi, E. (2010) Variability of Quality of Life at Small Scales: Addis Ababa, Kirkos Sub-City // *Social Indicators Research*. Vol. 98 (1). P. 73–88.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 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. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»».
- ² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
- ³ Постановление губернатора Хабаровского края от 25.04.2014 N 31 «Об организации и проведении социологических исследований для определения уровня оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Хабаровского края, руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Хабаровского края». Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления (Таблица результатов опроса). Официальный портал Администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. URL: http://admlip.ru/vote_regions/

LOCAL GOVERNANCE PERFORMANCE: OBJECTIVE INDICATORS OR CITIZENS' SATISFACTION

Bozhya-Volya Anastasiya A.

PhD (in economics), Associate Professor of Public
Administration Department NRU HSE in Perm.
Address: 38 Studencheskaya St., 614070 Perm, Russian Federation.
E-mail: abvolya@gmail.com

Abstract

Performance management of the local governance in Russia becomes nowadays very important. It happens due to the fact that the quality of public and local services to a large extent determines the quality of the citizens' day-to-day life. Nevertheless, the methods of performance management for the local authorities cannot be "directed from the ones above". These methods must be concerned primarily about satisfying citizens' requirements for the urban environment quality. Thus, composite methods for performance management of the local authorities should be developed. They must combine the statistics and citizens' surveys results.

This article presents an analysis of Russian legislation and the regional practice of the local authorities' performance management; a scheme of the performance analysis of different departments of the city administrations to develop some elements for evaluating and monitoring local authorities activities, and for enhancing citizens' satisfaction with the quality of the environment. In addition, it discusses some points of the statistics and surveys results correlation and possible errors of the evaluation..

Keywords: Performance management, public authorities, local governance, citizens' satisfaction, citizens' surveys, statistics, performance indicators.

Citation: Bozhya-Volya, A.A. (2014). Otsenka organov mestnogo samoupravleniya: statistika ili mnenie zhiteley [Local governance performance: objective indicators or citizens' satisfaction]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 53–68 (in Russian).

REFERENCES

1. Administratsiya goroda Permi; Tsentr prikladnoy ekonomiki HSE – Perm. (2013). *Gorodskaya sreda i razvitie chelovecheskogo potentsiala v g. Permi: problemy, perspektivy, zadachi* [Urban environment and human potential development in the city of Perm: problems, prospects, problems:]: Doklad. Perm.
2. Epley, D.A. (2012). Method of Assembling Cross-sectional Indicators into a Community Quality of Life. *Social Indicators Research*, vol. 88, n. 2, pp. 281–296.
3. Felix, R. & Garcia-Vega, J. (2012) Quality of Life in Mexico: A Formative Measurement Approach. *Applied Research in Quality of Life*, vol. 7, n. 3, pp. 223–238.

4. Im, T. & Lee S. (2012). Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? *The American Review of Public Administration*, vol. 42, n. 4, pp. 419–436.
5. James, O. (2009). Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n. 1, pp. 107–123.
6. Kelly, J. & Swindell, D. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdiction. *Public Administration Review*, vol. 62, n. 5, pp. 610–621.
7. *Otsenka naseleniem effektivnosti deyatelnosti rukovoditeley organov mestnogo samoupravleniya (Tablitsa rezultatov oprosa)* [Evaluation of the management efficiency of the heads of local governments by the residents (Table survey)]. Available: http://admliip.ru/vote_regions/ (accessed: November 12, 2014).
8. *Otsenka effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskih okrugov i munitsipalnykh rayonov* [Evaluation of the management efficiency of the local governments in the urban areas s and municipal districts]. Available: <http://www.minregion.ru/monitoring-evaluation/855?locale=ru> (accessed: November 12, 2014).
9. Santos, L., Martins, I. & Brito, P. (2007). Measuring Subjective Quality of Life: A Survey to Porto's Residents. *Applied Research in Quality of Life*, vol. 2, n. 1, pp. 51–64.
10. Sirgy, J. et al. (2000). A method for assessing residents' satisfaction with community-based services. A quality of life perspective. *Social Indicators Research*, vol. 49, n. 3, pp. 279–316.
11. Sirgy, J. et al. (2001). Further validation of the Sirgy et al.'s measure of community quality of life. *Social Indicators Research*, vol. 56, n. 2, pp. 125–143.
12. Sirgy, J. et al. (2008). How Does Residents' Satisfaction with Community Services Influence Quality of Life (QOL) Outcomes? *Applied Research in Quality of Life*, vol. 3, n. 2, pp. 81–105.
13. Sirgy, J. et al. (2010). Developing a Measure of Community Well-Being Based on Perceptions of Impact in Various Life Domains. *Social Indicators Research*, n. 96, pp. 295–311.
14. Tesfazghi, E. (2010). Variability of Quality of Life at Small Scales: Addis Ababa, Kirkos Sub-City. *Social Indicators Research*, vol. 98, n. 1, pp. 73–88.