

**Калинин А.М.
Софрыгин Е.А.**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье рассматриваются общие вопросы организации мониторинга деятельности органов местного самоуправления, оцениваются первые результаты практического внедрения в Российской Федерации системы контрольных показателей в 2010 г., предлагается вариант совершенствования наблюдения за деятельностью муниципалитетов.

Основным недостатком оценки качества деятельности органов местного самоуправления в России является низкая периодичность его проведения, делающая невозможным учет результатов при бюджетном планировании и при решении оперативных вопросов на региональном уровне. Решение указанной проблемы возможно при переходе к ежеквартальному, а по отдельным показателям – ежемесячному мониторингу. Учитывая, что значительная часть используемых в настоящее время показателей отслеживается Росстатом или региональными органами власти именно ежеквартально или ежемесячно, предлагаемый вариант перехода к оперативному мониторингу качества муниципального управления не потребует значительных усилий и в то же время обеспечит региональные власти и местное самоуправление оперативной и достоверной информацией.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; оценка эффективности; мониторинг качества муниципального управления.

Потребность в оценке эффективности

Сама по себе проблема оценки эффективности местного самоуправления не нова – вопросам оценки качества управления муниципалитетом было посвящено достаточно много работ и за рубежом, и в России. Такой

интерес обусловлен близостью муниципальных образований по масштабам предметов управления к промышленным комплексам и в их «приземленности», в отличие от общенационального уровня решаемых целей и задач, а также перспективами практического применения механизмов управления по результатам.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает, что местная власть создается для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, в нем содержатся перечень вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления. Муниципалитеты должны сами формулировать цели и задачи, определять их качественные характеристики и количественные параметры, разрабатывать механизмы достижения целей. Понятно, что где ключевые параметры – там и способы их мониторинга, и инструменты анализа. В то же время если необходимость «самоконтроля» эффективности муниципальных образований является очевидной, то целесообразность внешнего мониторинга эффективности не столь однозначна.

Статья 8 Европейской хартии местного самоуправления достаточно четко определяет пределы внешнего вмешательства в деятельность муниципалитетов: «Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может, там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач». Учитывая, что различие между мониторингом и контролем весьма прозрачно, соответствие внешней оценки эффективности принципам организации местного самоуправления требует дополнительных пояснений и комментариев.

Внешний мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления должен играть информационную роль, обеспечивая распространение данных среди всех заинтересованных получателей: населения, муниципальных органов власти, общественных организаций. В этом случае проведение именно внешнего, не подверженного воздействию со стороны муниципалитета, мониторинга позволит сгладить асимметрию информации и сократить возможности чиновников по получению административной ренты. Это своего рода независимая аудиторская оценка: все ли хорошо в деятельности местного самоуправления, насколько хорошо муниципалитет выглядит по сравнению с соседними городами и районами?

Проводимый мониторинг не должен приводить к дополнительным затратам для органов местного самоуправления. Одной из основных проблем при внедрении систем контроля эффективности на уровне муниципальных образований является недостаточность ресурсов. Сбор и обработка показателей требуют и времени, и достаточно высокой квалификации исполнителей, небольшие муниципалитеты с этой проблемой могут не справиться. При этом доступ к государственной статистике у них ограничен: в настоящее время муниципальные органы исполнительной власти не заинтересованы в передаче информации органам статистики, а органы статистики в регионах соответственно – местным властям. Доступ к информационным фондам

предоставляется на безвозмездной основе федеральным органам государственной власти и управления, территориальным комитетам Госкомстата России и государственным организациям, имеющим право на получение информации Госкомстата России; муниципалитеты могут получить данные лишь на общих правах, во многих случаях – на возмездной основе [8].

Внешняя оценка эффективности не должна создавать дополнительную нагрузку на органы местного самоуправления по заполнению каких-либо форм. Напротив, ее задачей является обеспечивать их условно-бесплатными данными, а также способствовать принятию решений в интересах муниципалитетов. В этом и состоит отличие мониторинга от контроля: принимаемые по его итогам решения должны улучшать ситуацию, наказывать ответственных за недостижение высоких показателей не является его целью. При выполнении этих условий проведение оценки эффективности муниципальных образований со стороны региональных органов власти будет способствовать повышению качества государственного управления.

Российская практика оценки эффективности

В Российской Федерации в настоящее время оценка эффективности деятельности муниципальных образований производится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

Президентом Российской Федерации в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, включающий 30 базовых показателей, а с учетом декомпозиции некоторых из них – всего 49 показателей. Доклады о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период представляются муниципалитетами ежегодно, до 1 мая, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Органам власти субъектов Российской Федерации рекомендовано выделять за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Правительством Российской Федерации разработан и утвержден перечень дополнительных показателей, в том числе необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов – 31 показатель, а с учетом декомпозиции некоторых из них – 70 показателей. Для формализации представляемых показателей подготовлена типовая форма доклада о достигнутых значениях показателей и их планируемых значениях на трехлетний период, а для практического осуществления стимулирования муниципалитетов – методические рекомендации о порядке выделения грантов за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации.

В целях практического обеспечения деятельности по мониторингу муниципалитетов Федеральной службой государственной статистики были внесены изменения в состав государственной статистической отчетности: приказом Росстата от 05.08.2009 № 161 были утверждены годовые формы 0601010 «Сведения о муниципальных образованиях» (1-администрация) и 0601022 «Сведения об объектах инфраструктуры муниципальных образований» (1-МО). В дополнение к ним с января 2010 г. приказом Росстата от 10.12.2009 № 288 введена также форма 0601023 «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (приложение к форме 1-МО). Подверглась корректировке и статистическая форма 0608030 «Сведения об исполнении бюджета муниципального образования (местного бюджета)» (1-МБ), – изменения в нее были внесены Приказом Росстата от 16 июля 2009 № 139.

Достигнутые результаты

Методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время нормативно закреплена и охватывает основные сферы ответственности муниципалитетов. Оценка в соответствии с установленными требованиями должна производиться на ежегодной основе, при этом в задачу органов власти субъектов Российской Федерации входит формирование сводного доклада о результатах мониторинга эффективности деятельности.

Уже сейчас, несмотря на отсутствие в 2009 г. инструментария для оценки части отчетных показателей, многие муниципальные образования разместили на собственных сайтах или сайтах региональных администраций подготовленные доклады. Их количество весьма значительно и, по-видимому, ограничивается лишь недостаточным развитием технологической составляющей, неготовностью региональных и муниципальных органов власти к публикации информации в сети Интернет.

Всего в отчетах муниципальных образований приводится около 130 показателей с учетом принятых субъектами Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Доклады включают в себя: таблицы с фактическими значениями целевых показателей и текстовые материалы, содержащие описание реализованных мероприятий, позволивших обеспечить улучшение значений показателей, в том числе сведения о принятых правовых актах органов местного самоуправления; описание причин, повлекших ухудшение значений показателей с соответствующими пояснениями; характеристику мер, реализуемых или планируемых к реализации для достижения планируемых значений показателей; сведения о предполагаемом объеме расходов в ключевых сферах деятельности муниципалитетов.

Недостаточность ежегодного мониторинга

Несмотря на обнадеживающие успехи первого года мониторинга деятельности органов местного самоуправления, методы его проведения страдают одним недостатком, сокращающим возможность применения полученных результатов. Этот недостаток – ежегодный характер мониторинга. Проведение оценки лишь по истечении отчетного года не позволяет решать с достаточной эффективностью задачу по оперативной поддержке усилий муниципалитетов в решении задач местного значения. Доклады о достигнутых показателях представляются до 1 мая года, следующего за отчетным, т.е. результаты деятельности невозможно учесть в ходе бюджетного планирования на очередной год. Органы власти субъекта Российской Федерации не имеют возможности принять меры к оказанию поддержки муниципалитетам в достижении более высоких целевых показателей.

Дефицитность бюджетов большинства субъектов Российской Федерации, их дотационность не позволяют активно использовать грантовую поддержку «лучших достижений»: практика премирования в условиях финансового кризиса воспринимается негативно со стороны контролирующих органов всех уровней. Да и условно свободных средств на не носящее целевой характер премирование эффективных муниципалитетов в региональных бюджетах не предусматривается. Реализация же проектов по стимулированию достижения целевых показателей наталкивается на упомянутую выше проблему значительного запаздывания оценки эффективности. Получается, что скорректировать на очередной год программу поддержки муниципалитетов по тем или иным вопросам получится не ранее июня-июля очередного года. В этом случае, с учетом необходимости ведомственных согласований, к осуществлению практических мероприятий удастся приступить не ранее осени, время для реализации серьезных, продолжительных начинаний будет упущено.

Построение системы «содействующих» грантов, субвенций, субсидий органам местного самоуправления со стороны региональных органов власти, или, в более широком смысле, системы мероприятий по обеспечению более высокого качества жизни в муниципалитетах, требует более интенсивного мониторинга происходящих в местном самоуправлении процессов, при соблюдении вместе с тем основополагающих принципов местного самоуправления.

Возможное направление совершенствования

Повысить эффективность оценки деятельности органов местного самоуправления можно за счет проведения мониторинга отдельных ключевых показателей чаще, чем один раз в году. Получаемой информации в этом случае должно быть достаточно для принятия решений по поддержке наиболее «проблемных» муниципальных образований, не дожидаясь формирования годового отчета.

Тем самым целью оперативной оценки эффективности деятельности муниципальных образований станет получение предварительных данных

об эффективности исполнения муниципальными образованиями своих функций по показателям, характеризующимся интенсивной динамикой изменений в течение года. Результаты такой оперативной оценки эффективности могут быть использованы для определения объемов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований на очередной финансовый год, принятия решений по содействию муниципальным образованиям в достижении целевых показателей и повышению эффективности деятельности. Учитывая, что многие вопросы местного значения муниципальными финансами обычно не обеспечиваются [11], это позволит более эффективно распределять ограниченные ресурсы регионального бюджета. В дальнейшем же возможно встраивание системы оценки эффективности в общую схему формирования и контроля целевых показателей на региональном уровне, по аналогии с разрабатываемыми ключевыми показателями эффективности управленческой деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти.

При организации перехода к внешнему оперативному мониторингу и оценке ключевых показателей деятельности следует придерживаться принципов, обозначенных в первой части данного материала: проведение оценки не должно увеличивать нагрузку на органы управления муниципальными образованиями. К тому же правовых оснований для предоставления органами местного самоуправления сведений сверх объема, определяемого нормативными правовыми актами, не существует. Тем самым, круг поддающейся оценке информации ограничивается данными Федеральной службы государственной статистики по тем показателям, которые уже представляются в составе форм статистической отчетности, а также данными, которые могут быть получены проводящими оценку региональными органами власти из открытых источников. В последнем случае речь идет в первую очередь о правовых актах и официальных сообщениях органов местного самоуправления.

Действия по формированию комплекса оперативной оценки

Последовательность действий при построении системы оперативного мониторинга может быть сведена к следующему. Прежде всего, на основе перечня вопросов местного значения определяются ключевые сферы ответственности муниципальных образований (местное дорожное хозяйство, ЖКХ, дошкольное и общее образование, первичная медицинская помощь и др.). В каждом конкретном случае необходимо найти оптимальный объем полномочий, которые могут «потянуть» местные власти [12], оперативный мониторинг которых будет способствовать повышению эффективности местного самоуправления за счет более гибкого управления территорией или своевременной «подпитки» муниципальных инициатив из регионального центра.

Затем для каждой из ключевых сфер ответственности из числа уже утвержденных Президентом России или Правительством России выделяются несколько показателей, мониторинг которых может осуществляться

ежеквартально или более часто, в зависимости от частоты сбора сведений территориальным органом статистики или органом государственной власти региона. Предварительный анализ показывает, что таких показателей может быть порядка 10-15, в том числе, например, число субъектов малого предпринимательства, уровень собираемости платежей за коммунальные услуги, число случаев смерти лиц до 65 лет на дому и в первые сутки в стационаре и т.д.

В тех сферах, которые для данного региона или муниципального образования могут быть признаны ключевыми, но не обеспеченными в достаточной мере оперативно собираемыми показателями, возможна разработка дополнительных индикаторов. Например, первичным показателем качества дорожного хозяйства может служить число дорожно-транспортных происшествий, произошедших на дорогах местного значения. Соответствующая информация на регулярной основе собирается органами ГИБДД, потребуется лишь анализ статистики происшествий (федеральная, региональная или местная дорога). Точно так же и эффективность первичных мер пожарной безопасности может быть оценена на основе статистики подразделений МЧС. Стоит задуматься и о встраивании в комплекс оперативного мониторинга показателей деловой активности на рынках товаров и услуг. Появление такого инструмента, как оперативный внешний мониторинг, может стимулировать муниципалитеты к более активному решению вопросов развития местных рынков товаров и услуг, сегодня являющихся, как правило, вторичными [13].

В отношении сформированного и обеспеченного источниками данных перечня показателей уже может быть разработана методика оценки эффективности, использующая относительные оценки (на душу населения, на 1 руб. бюджетных расходов и т.д.) и построение рейтингов. Так как часть показателей заимствуется из перечней, утвержденных Президентом России или Правительством РФ, в их отношении целесообразно прямое применение Методики мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденной распоряжением Правительства России от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

Усилия по построению системы оперативного мониторинга, опирающейся на имеющиеся возможности по сбору статистической и иной отчетной информации, не слишком велики. В результате же региональные власти могут получить инструмент более эффективного отслеживания ситуации в находящихся на их территории муниципалитетах, а органы местного самоуправления – не требующую расходования ресурсов оценку их деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия о местном самоуправлении. Принята в Страсбурге 15 октября 1985 года. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 15, ст. 1695).
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607».
5. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 16 июля 2009 г. № 139 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами».
6. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 5 августа 2009 г. № 161 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования».
7. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 10 декабря 2009 г. № 288 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования».
8. Белкина Т. Д. Диагностика городского развития с помощью системы индикаторов. // Проблемы прогнозирования. – № 2. – 2007. – С. 77-89.
9. Буров А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований: эпитологический аспект. Диссертация кандидата политических наук: 23.00.02 / Ростов-на-Дону, 2008. – 151 с.: ил. РГБ ОД, 61:08-23/106.
10. Печеный В.П. Проблемы проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в условиях дотационности местных бюджетов. (доклад) / Магадан, 21 ноября 2009 г. <http://www.magadangorod.ru/index.php?newsid=7689>.
11. Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях // Проблемы прогнозирования. – № 6. – 2008. – С. 38-45.
12. Туровский А.Ф. Российское управление на пути перемен. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. – № 6. – Декабрь 2005 г. – С. 68-79.
13. Федорова Е.А. Экономическая политика местных органов власти // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – № 8. – Август 2007 г. – С. 61-68.