

УДК 352/354-1

Максимов Владимир Юрьевич

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается система показателей оценки эффективности работы органов исполнительной власти Российской Федерации. Предметом такой оценки выступают два вида муниципальных образований – городской округ и муниципальный район. В своем исследовании автор использует в основном процессный и комплексный подходы. Произведено сравнение изменения перечня индикаторов оценки деятельности местных органов власти с аналогичным процессом на региональном уровне. Сформулированы рекомендации по совершенствованию рассмотренной системы показателей.

Ключевые слова: муниципальное образование, городской округ, муниципальный район, органы местного самоуправления, исполнительная власть, эффективность, показатель.

Vladimir Maksimov

DEVELOPMENT OF A SYSTEM OF INDICATORS FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT

The author considers the system of indicators to measure the effectiveness of the Executive authorities of the Russian Federation. The subject of this assessment are two types of municipalities – urban district and the municipal district. In his study, the author mainly uses the process-based and integrated approaches. Comparison of changes to the list of indicators for assessing the activities of local authorities with a similar process at the regional level. Recommendations for improvement of the considered metrics.

Key words: municipality, urban district, municipal district, local government, executive power, efficiency, index.

В рамках проводимой в России административной реформы во второй половине 2000-х годов впервые в ее истории были разработаны показатели оценки успешности работы органов публичной власти как на региональном [2; 3], так и на муниципальном уровне [1; 4]. Менее чем через год после появления Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» 28 апреля 2008 г. был принят Указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Кроме прочего, глава государства утвердил данным указом перечень показателей для оценки эффективности деятельности названных органов местного самоуправления (МСУ). И хотя в названии указа, в отличие от упомянутого нормативного акта 2007 г. не было указано вида органов власти (в частности, ее исполнительной ветви), в самом тексте речь идет о докладе глав местных администраций в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Первоначально перечень содержал 30 пунктов (в сокращенной редакции).

1. Соотношение зарплаты персонала муниципальных учреждений к зарплате персонала средних и крупных предприятий городского округа или муниципального района (далее – муниципального образования).
2. Доля населения муниципального образования, проходящего профилактические медосмотры.
3. Число смертей жителей муниципального образования, не достигших 65 лет.
4. Доля медицинских амбулаторных учреждений муниципального образования, полностью обеспеченных оборудованием.

5. Доля детей от 3 до 7 лет, охваченных образовательной услугой и / или услугой по содержанию.
6. Доля дошкольных муниципальных учреждений от всего числа организаций муниципального образования, предоставляющих услуги содержания детей и дошкольного образования.
7. Удельный вес школьников, сдавших ЕГЭ, от общего числа выпускников МОУ муниципального образования.
8. Количество субъектов малого бизнеса в расчете на 10 тыс. чел. населения муниципального образования.
9. Доля среднего числа персонала малых предприятий в числе персонала всех предприятий и организаций муниципального образования.
10. Доля отремонтированных автодорог общего пользования местного значения муниципального образования (с твердым покрытием).
11. Доля автодорог местного значения с твердым покрытием, отданных на долгосрочное техобслуживание немуниципальным или госпредприятиям муниципального образования.
12. Доля населения населенных пунктов, не имеющих регулярного автобусного и / или железнодорожного сообщения с центром муниципального образования.
13. Год утверждения (внесения последних изменений) в генеральный план, схему территориального планирования, правила землепользования и застройки земель муниципального образования.
14. Общая площадь жилья (в среднем на одного жителя) и число квартир (на 1 тыс. чел. населения муниципального образования), всего, в т. ч. введенных за год.
15. Площадь земельных участков муниципального образования, предоставленных под строительство, в т. ч. под жилищное.
16. Средняя продолжительность времени от принятия решения о предоставлении земельного участка под строительство до разрешения на него.
17. Объем жилищного строительства в муниципальном образовании (по выданным разрешениям).
18. Площадь земельных участков под строительство в муниципальном образовании, по которым не получено разрешение на их эксплуатацию.
19. Доля площади земельных участков муниципального образования, которые являются объектами обложения земельным налогом.
20. Доля многоквартирных домов в муниципальном образовании, в которых собственники квартир выбрали способ управления домом.
21. Доля частных организаций коммунального комплекса муниципального образования, производящих товары и оказывающих услуги водо-, энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации ТБО.
22. Доля частных организаций муниципального образования, управляющих многоквартирными домами и / или оказывающих услуги по их содержанию и ремонту.
23. Доля многоквартирных домов на земельных участках муниципального образования, поставленных на госкадастровый учет.
24. Доля энергоресурсов (электричество, тепло, вода, газ), потребление которых рассчитывается по приборам учета.
25. Уровень собираемости платежей за услуги ЖКХ муниципального образования.
26. Отношение тарифов по водоснабжению и отведению для промышленности к аналогичным тарифам для населения муниципального образования.
27. Доля муниципальных автономных учреждений от всех учреждений муниципального образования.
28. Доля МОУ муниципального образования, имеющих нормативное финансирование или новую систему оплаты труда.
29. Доля медучреждений муниципального образования, переведенных на медико-экономические стандарты или на оплату помощи по результатам труда.
30. Удовлетворенность населения муниципального образования: медпомощью; качеством образования детей; деятельностью органов МСУ, в т. ч. их открытостью в информационной сфере.

В указе было также дано поручение Правительству РФ о разработке и утверждении перечня дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Кроме этого, органам исполнительной власти субъектов федерации было рекомендовано устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ по отдельным вопросам местного характера.

В соответствии с указом вскоре было принято Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Правительство утвердило в нем списки из 31 дополнительного показателя для оценки эффективности деятельности органов МСУ названных видов муниципальных образований и 21 частного показателя для решения вопроса о расчете размеров выделяемых им грантов. В дальнейшем (Распоряжением от 15 мая 2010 г. № 758-р) перечень дополнительных показателей был расширен до 74 пунктов (объединенных в семь групп), а частных, наоборот, сокращен до 12.

Первоначальная редакция Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 со временем также подвергалась изменениям. Так, через 3 года после его принятия, 13 мая 2010 г. (Указ Президента РФ № 579) перечень «основных» показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов был увеличен на два пункта:

31. Удельная величина расхода энергоресурсов в многоквартирных домах на территории муниципального образования.
32. Удельная величина расхода энергоресурсов в бюджетных учреждениях муниципального образования.

Таким образом, все это время наблюдалась тенденция к усложнению методики (и, естественно, процедуры) оценки результативности работы органов местной власти нашей страны.

Однако еще через 2,5 года по возвращении В. В. Путина на пост главы государства подход к анализу успешности деятельности органов исполнительной власти – на уровне как субъектов РФ, так и муниципалитетов – был изменен. 21 августа 2012 г. вышел новый Указ Президента РФ № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», а 14 октября того же года (Указ № 1384) – новая редакция вышеупомянутого 607-го указа главы России «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В ней был сформулирован новый перечень «основных» показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ названных видов муниципальных образований.

1. Число субъектов среднего и малого бизнеса в расчете на 10 тыс. чел., проживающих в муниципальном образовании.
2. Доля среднего числа штатного персонала средних и малых предприятий в числе штатного персонала всех предприятий и организаций.
3. Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не соответствующих нормативам, во всей протяженности таких дорог.
4. Доля населения, не имеющего регулярного автобусного или железнодорожного сообщения с центром муниципального образования, в общей численности населения муниципального образования.
5. Доля площади налогооблагаемых земельных участков во всей площади муниципального образования.
6. Доля детей от 1 года до 6 лет, стоящих на очереди в МДОУ, в общем числе детей такого возраста.
7. Доля выпускников МОУ, сдавших ЕГЭ по русскому и математике, в общем числе выпускников, сдававших такой экзамен.
8. Общая площадь жилья, в среднем на 1 чел. (в т. ч. введенная за 1 год).
9. Доля частных организаций коммунального комплекса, производящих товары, оказывающих услуги водо-, энергоснабжения, водоотведения, очистке сточных вод и утилизации ТБО, в общей численности организаций коммунального комплекса в пределах муниципального образования.

10. Доля многоквартирных домов на земельном участке государственного кадастрового учета.
11. Удельная величина расхода энергоресурсов в многоквартирных домах (на 1 м² площади и / или на 1 человека).
12. Удельная величина расхода энергоресурсов муниципальными бюджетными учреждениями (на 1 м² площади и / или на 1 человека).
13. Доля населения, удовлетворенного деятельностью органов МСУ муниципального образования.

Обратим внимание на то, что в отличие от соответствующего нормативного правового акта Президента РФ для органов власти регионального уровня 607-й указ был не отменен новым, а представлен в другой редакции. В основном изменения коснулись нового приложения к указу – перечня показателей для оценки эффективности работы органов МСУ; кроме того, в тексте нормативного правового акта главы государства появилась важная формулировка части 2 пункта 5: «Установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов не допускается».

Тем не менее осталось в силе указание Президента Правительству РФ о необходимости утверждения им списка дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ названных видов муниципальных образований. Это было выполнено высшим органом исполнительной власти страны через 2 месяца, когда им было принято Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 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“...». Данное постановление (отменившее все предыдущие распоряжения правительства по этому поводу) ввело новый перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ, состоящий из 27 пунктов, разделенных на 8 групп. Список показателей, используемых при расчете размеров грантов, составил 11 пунктов, кроме того, впервые были введены критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местной власти (в количестве трех).

Возвращаясь к обновленной редакции Указа Президента РФ № 607 мы видим, что новый список «основных» показателей был сокращен в нем относительно прежнего в 2,5 раза (13 показателей вместо 32 по дополненной редакции 2010 г.). Для выявления сути произошедших изменений выясним, по каким именно направлениям оценки произошло сокращение, для чего сформируем несколько групп показателей. Для формулировки таких направлений воспользуемся группировкой дополнительных показателей из названного Постановления Правительства РФ № 1317 (табл. 1).

Таблица 1

**Группировка показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ
в двух редакциях Указа Президента РФ № 607**

Группа показателей	Показатели по Указу Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607	
	Редакция 13 мая 2010 г.	Редакция 14 октября 2012 г.
Экономическое развитие	1, 8, 9	1, 2
Здравоохранение и здоровье населения	2–4	-
Дошкольное, общее и дополнительное образование	5–7	6, 7
Жилищное строительство и обеспеченность жильем	14–18	8
Дорожное и жилищно-коммунальное хозяйство	10–12, 20–26, 31	3, 4, 9–12
Муниципальное управление	13, 19, 27–30, 32	5, 13

В первую очередь определим степень количественных изменений, произошедших внутри представленных групп показателей, для чего представим те же данные в сокращенной форме (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ группировки показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ по двум редакциям Указа Президента РФ № 607

Группировка показателей	2010 г.	2012 г.	Отношение
Экономическое развитие	3	2	1,5
Здравоохранение и здоровье населения	3	0	-
Дошкольное, общее и дополнительное образование	3	2	1,5
Жилищное строительство и обеспеченность жильем	5	1	5,0
Дорожное и жилищно-коммунальное хозяйство	11	6	1,8
Муниципальное управление	7	2	3,5

Как видно по данным таблицы 2, сокращение числа показателей в меньшей степени коснулось таких сфер жизни муниципального образования, как экономическое развитие, образование, дорожное хозяйство и ЖКХ. В 3,5 раза уменьшилось число показателей, характеризующих эффективность муниципального управления, в 5 раз – жилищной и обеспеченность жильем (причем именно за счет полного исключения контроля жилищного строительства в муниципальных образованиях). Совершенно вне зоны внимания неожиданно оказались здравоохранение и здоровье населения. И это при том, что такие области, как безопасность населения, культура (в т. ч. физическая культура), спорт, присутствующие в дополнительных показателях оценки деятельности органов или местной, или региональной власти, оказались совершенно не затронутыми списками «основных» показателей ни в одной из редакций Указа Президента РФ № 607.

Представляется, что в первую очередь в указанных направлениях располагаются возможности для совершенствования системы показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов нашей страны.

Литература

1. Авджян Е. А., Барсукова Т. И. Организация территориального общественного самоуправления как фактор развития института местного самоуправления // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2014. № 4.
2. Калюгина С. Н., Маринец И. Н. Формирование социально ответственного поведения: общенациональный и региональный аспекты // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 31.
3. Устаев Р. М., Парахина В. Н. Оценка и политика выравнивания экономической асимметрии регионов Российской Федерации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 6.
4. Шматова А. Н. Социологическая оценка функционирования института местного самоуправления в Ставропольском крае // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2014. № 5.