

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕШЕНИЕ

09 апреля 2019 г.

№ 95/13

**О рекомендациях Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
по итогам «круглого стола» на тему: «Система оценки эффективности
деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц
местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового
регулирования и механизмов практической реализации»**

Рассмотрев и обсудив итоги «круглого стола» на тему: «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации», проведенного 18 марта 2019 года в Государственной Думе в соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на период осенней сессии 2018 года, а также проект рекомендаций, доработанный с учетом состоявшейся на «круглом столе» дискуссии, и поступивших в ходе подготовки и после проведения «круглого стола» замечаний и предложений, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **р е ш и л:**

1. Утвердить рекомендации по итогам «круглого стола» на тему: «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации», проведенного Комитетом Государственной Думы

Иркутское областное
Собрание депутатов
10 04 2019
02-05/119

по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 18 марта 2019 года (прилагаются).

2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего решения, в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей к материалам «круглого стола» в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

3. Направить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, в комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики, Общественную палату Российской Федерации, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, Союз Российских городов.

4. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, и другие материалы «круглого стола» на официальном сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликовать в журнале «Местное право».

Председатель Комитета


А.Н.Диденко



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Комитет по федеративному устройству и вопросам
местного самоуправления**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативного правового регулирования и механизмов практической реализации»

г. Москва

18 марта 2019 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Обсудив действующую систему показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления), методику их применения, формы отчетности и другие документы, на основе которых осуществляется такая оценка, рассмотрев причины, недостатки и факторы, препятствующие осуществлению эффективной и системной оценки деятельности указанных органов и должностных лиц, участники «круглого стола» отмечают, что результат управленческой деятельности органов публичной власти всех уровней требует её объективной и всесторонней оценки.

В то же время участники «круглого стола» полагают, что создание эффективной системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для всех видов муниципальных образований, повышение открытости и прозрачности данной системы, в том числе путем установления понятных, доступных, легко проверяемых показателей эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления, привязанных к результатам их деятельности и характеризующих основные сферы их ответственности, вплоть до удаления

в отставку, является важной и актуальной государственной задачей.

Реализация органами местного самоуправления собственных полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также другими отраслевыми федеральными законами, требует объективной и системной оценки. В Российской Федерации система управления по результатам деятельности органов публичной власти развивалась поэтапно с апробацией и внедрением различных инструментов. Среди разнообразия механизмов и инструментов управления по результатам можно выделить: долгосрочное и среднесрочное социально-экономическое планирование, доклады о результатах и основных направлениях деятельности; оценку результативности деятельности органов исполнительной власти; обоснования бюджетных ассигнований; государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы; приоритетные национальные проекты; оценка эффективности расходов федерального бюджета на капитальные вложения; государственные задания на оказание государственных услуг (выполнение работ); аудит эффективности деятельности; мониторинг качества финансового менеджмента и др.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно заключить, что исследования проблем повышения эффективности деятельности организаций получили распространение еще в начале XX века.

В странах с развитой экономикой система оценки эффективности работы муниципальной власти успешно внедрена в структуру государственного управления: разработаны критерии эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводится регулярная её оценка.

Заметные результаты в этой сфере достигнуты в США, где постоянно изучаются вопросы совершенствования муниципального управления. В 20-х годах XX века для изучения организации эффективной работы на местном уровне было создано Бюро по изучению муниципальных проблем, а Национальный комитет муниципальных стандартов США разработал способы оценки эффективности работы государственных и муниципальных служб, в конце 30-х годов было проведено всеобъемлющее исследование с целью разработки критериев оценки органов местного самоуправления. По результатам исследования был разработан справочник по эффективному муниципальному управлению.

Американский исследователь Д. Уильямс указывает, что ранние попытки анализа эффективности местного самоуправления в США включали оценку затрат (inputs), промежуточных (outputs) и окончательных результатов

(outcomes). Автор предоставляет убедительные доказательства в поддержку утверждения, что этот способ является ранним предшественником современных моделей оценки эффективности. В его рамках были не только разработаны критерии оценки, но и показана сложность установления причинно-следственной связи между деятельностью и результатами.

В зарубежных странах оценку эффективности управления муниципальными территориями начали использовать еще в конце семидесятых годов прошлого столетия. В Российской Федерации целостная система эффективности деятельности муниципального управления была сформирована и используется только последние 10 лет. Это объясняется тем, что во время существования советской власти об эффективности деятельности руководства городов и районов, а также сельских поселений судили по объемам выполнения планов предприятий и организаций, размещенных на их территориях, поскольку было плановое производство.

В отличие от СССР в целях укрепления сотрудничества в сфере экономики и социальной политики Организация европейского сотрудничества и развития в 1978 году впервые разработала социально-экономические индикаторы, предназначенные для оценки качества управления городских территорий. С 1988 года Центр Хабитат и Мировой банк также начали заниматься международной разработкой индикаторов оценки управления городскими территориями. Один из реализованных ими проектов, заслуживающий внимания, – проект Global Urban Observatory and Statistics (1994 год), составной частью которого стало создание комплексной системы мониторинга развития городов мира, освещающей не только жилищную сферу, но и социальную, а также весь спектр проблем управления городской экономикой, включая состояние окружающей среды.

В 1989 году группа специалистов из стран ЕС в целях создания единой базы индикаторов для анализа эффективности развития городов ЕС и других регионов мира создали Европейскую сеть городских исследований (Network on Urban Research in the European Union, NUREC), которой в 90-ых годах прошлого столетия был разработан и реализован целый ряд крупных проектов по разработке комплексных баз индикаторов городского развития. В настоящее время продолжается создание комплексного Атласа европейских агломераций.

В рамках этой программы стартовал проект «Городской аудит» (Urban Audit). Им предлагалось оценивать эффективность управления городскими территориями индикаторами пяти блоков: социально-экономические аспекты; образование; политическая активность граждан; культура и отдых; развитие городской среды. При этом, например, только в блок «развитие городской среды» входило 27 индикаторов, сгруппированных по 7 тематическим разделам

таким, как: «Качество воды», «Землепользование», «Воздушное и шумовое загрязнение», «Транспортные проблемы», «Утилизация мусора», «Потребление энергии», «Климат».

С 1990 года в целях создания базы показателей для проведения сравнительной оценки эффективности развития городов пяти стран Северной Европы – Исландии, Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии – начали реализовывать проект NORDSTAT (Nordic Major Cities Statistics). При отборе показателей в базу NORDSTAT все городские индикаторы были разделены на 3 группы по степени их адекватности для межстрановых сопоставлений:

- индикаторы класса «А»: простые индикаторы, рассчитываемые и напрямую сопоставимые между городами разных стран (численность населения, количество объектов с завершенным (не завершенным) строительством, количество больниц, мест в медицинских и образовательных учреждениях и др.);

- индикаторы класса «В»: индикаторы, которые относительно легко сопоставляются и не требуют предварительного анализа методики расчета и последующей ее корректировки во избежание неадекватных сопоставлений (статистика по безработице, качество окружающей среды и т.д.);

- индикаторы класса «С»: несопоставимые напрямую индикаторы, рассчитываемые в каждой стране по специфичной методике и в связи с этим требующие проведения обязательного сравнительного анализа между городами разных стран (сравниваются значения индикаторов бедности, выплаты социальных пособий, характеристики доходов населения и др.).

С конца 90-х годов во многих странах мира стали интенсивно развиваться национальные системы мониторинга эффективности развития городов, муниципальных районов, округов и т.д.

Так, например, в 1998 году Федерация канадских муниципалитетов разработала и начала внедрение системы индикаторов для измерения эффективности развития экономики и социальной сферы в городах страны, в число которых входили показатели: занятости населения; доступности жилья; здоровья населения; безопасности; социальной напряженности; политической активности населения; человеческих ресурсов; наличия социальной инфраструктуры.

Наряду с вышеуказанными подходами к оценке эффективности управления особым вниманием заслуживает система показателей для такой оценки, разработанная Департаментом транспорта, местного самоуправления и регионального развития Великобритании (DTLR), в которую были включены индикаторы таких типов, как: состояние системы предоставления общественных услуг; целевые ориентиры; результаты обследований

удовлетворенности населения качеством предоставления услуг и деятельностью местного руководства.

Однако, по мнению специалистов, наиболее эффективным стал проект Максвеллской школы при Сиракьюзском университете Government Performance Project, который реализуется с 1999 года в США. В соответствии с ним оценка эффективности деятельности органами местного самоуправления в субъектах федерации проводится по 5 группам:

- человеческие ресурсы;
- финансовый менеджмент;
- управление капитальными ресурсами;
- информационные технологии;
- качество организации мониторинга результатов собственной деятельности (предоставления услуг, стратегическое планирование развития территорий и реализация таких стратегий).

В некоторых странах в процессе создания системы оценки эффективности и результативности устанавливаются разные цели: внутренние для самооценки и внешние. К примеру, в Японии применяется только степень удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления: проводятся опросы, которые позволяют выяснить нужды граждан и т.п.

В настоящее время в США одной из наиболее успешных систем оценки эффективности деятельности муниципалитетов считается, система оценки, используемая в г. Корал-Спрингс (штат Флорида). Главным критерием системы оценки эффективности выступает качество обслуживания населения. В качестве интегрального показателя был разработан сводный индекс, зависящий от стратегических целей и задач развития территории и состоящий из десяти операционных и финансовых показателей. В расчет также берется уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. В администрации созданы рабочие группы для решения проблем эффективности управления, на всех его уровнях формируются ежеквартальные отчеты о деятельности, кроме того, используются механизмы каскадирования показателей эффективности.

Система оценки эффективности деятельности местной администрации г. Остин (штат Техас) имеет сходство с системой, используемой в Корал-Спрингсе: программы и планы по достижению эффективности подразделений администрации были увязаны со стратегическими целями развития города. Система управления эффективностью деятельности администрации города представляет собой систему каскадированных показателей. Каждое подразделение администрации имеет свой план развития, включающий

планируемые результаты деятельности, цели и показатели оценки эффективности. Показатели оценки эффективности деятельности подразделений имеют тесную связь с показателями оценки эффективности деятельности отделов и конкретных муниципальных служащих.

В г. Саннивейл (штат Калифорния) администрация формирует годовые отчеты, в которых отражены основные цели и показатели деятельности по сравнению с бюджетными нормами для муниципальных служб. Для каждого департамента город определяет задачи, критерии уровня обслуживания населения и получения ими благ, а также параметры выполнения поставленных задач. Если показатели качества и продуктивности превосходят запланированные, то руководитель получает премию до 10%.

В Великобритании оценкой деятельности должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих занимаются соответствующие региональные агентства, в обязанность которых вменяется стратегическое планирование. Показатели оценки ежегодно должны корректироваться и регулярно публиковаться. Выделяется несколько направлений оценки органов местного самоуправления: общее состояние жизнедеятельности граждан; система образования; система социального обеспечения и уровень здравоохранения детей; система социального обеспечения и здравоохранения взрослых; жилищная политика; деятельность по оказанию помощи бездомным гражданам; деятельность по предоставлению соответствующих льгот и установлению местных налогов; деятельность по защите окружающей среды; сфера культуры; общественная безопасность и благополучие населения; обеспечение мер противопожарной безопасности.

При этом оптимизация показателей эффективности местного самоуправления в Великобритании направлена не на сравнение деятельности муниципалитетов, а на совершенствование услуг, оказываемых населению, на повышение их эффективности, результативности и экономичности. Основной упор делается на достижение высоких стандартов качества услуг, а не низкую себестоимость. На основании акта о местном самоуправлении Великобритании там еще в 2001 году разработали систему исполнения местными органами власти взятых ими на себя обязательств. Так называемая оценка эффективности используемых средств по принципу «качество за деньги» позволила отстающим муниципалитетам, составляющих примерно четверть органов местного самоуправления страны, улучшить свои показатели и по 75% показателей сократить отрыв от наиболее успешных муниципалитетов.

Для Германии при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления характерно применение механизмов бенчмаркинга (анализа,

основанного на критериях эффективности). Выявляются лучшие органы муниципальной власти, их деятельность оценивается для использования передового опыта. Основное назначение бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить, насколько другие органы местного самоуправления оказались эффективнее, сколько в том, чтобы выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов.

Основной чертой формирования германской системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является то, что эта процедура была внедрена по инициативе самих муниципалитетов и не служит инструментом контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

Подводя итог анализу зарубежного опыта оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, можно сделать вывод о наличии двух способов формирования системы оценки: активного и пассивного. В первом случае инициатива о внедрении системы оценки исходит от муниципального уровня в целом или конкретного муниципалитета (США, Германия), во втором – регламентируется на государственном уровне (Великобритания).

Кроме того, можно классифицировать саму систему оценки в зависимости от входящих в ее состав показателей: унифицированная система оценки, при которой анализ уровня эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основе единого для всех муниципальных образований набора показателей, особенности конкретного муниципалитета не учитываются (Германия, Великобритания); оригинальная система оценки, которая формируется на муниципальном или региональном уровне с учетом условий функционирования муниципалитета или стратегических целей его развития (США).

Анализ зарубежного опыта по разработке системы оценки эффективности работы органов местного самоуправления показывает, что в зарубежных странах данный процесс начался намного раньше и уже подтвердил свою необходимость.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают возможность использования положительного зарубежного опыта, но при этом с тщательным анализом для предупреждения ошибок при установлении критериев и проведении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в России.

Внедрение оценочных технологий и механизмов в систему осуществления государственного и муниципального управления в Российской Федерации решено было начать не с верхнего уровня публичной власти,

а с более низового звена – органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. В связи с этим был принят ряд нормативных правовых актов, которыми вводились критерии и показатели оценки эффективности деятельности указанных органов публичной власти.

В частности, данные вопросы были определены в Указах Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) и от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее – Указ № 607), постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратило силу), распоряжении Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»» (утратило силу).

Позднее были приняты постановление Правительства Российской Федерации 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» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», а в конце 2018 года Президент России утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, среди которых содержится поручение – одобрить показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по достижению целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (№ Пр-2426ГС от 18 декабря 2018 г.). Учитывая единство государственной политики в сфере управления на всех уровнях публичной власти, можно констатировать, что

и оценка эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления должна быть увязана с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации.

Так, согласно Указу № 607 главам местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, поручено представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети «Интернет», а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район. При этом сводный доклад субъекта Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, подлежит размещению на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети «Интернет» до 1 октября года, следующего за отчетным.

По данным Минэкономразвития России в сводных докладах многих субъектов Российской Федерации содержатся мероприятия по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно:

- утверждение (одобрение) стратегии социально-экономического развития городского округа (муниципального района) до 2030 года и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- создание новых высокопроизводительных рабочих мест;
- обеспечение позиционирования муниципального образования, в том числе посредством участия в региональных, российских и международных выставках, конференциях, форумах;
- осуществление мониторинга и своевременной актуализации данных о муниципальных инвестиционных площадках, свободных земельных участках и производственных площадях, о возможных мерах государственной и муниципальной поддержки на официальных сайтах муниципальных образований;
- совершенствование механизмов предоставления информационной, методологической и консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства;

- проведение постоянного мониторинга востребованности видов субсидий субъектами малого и среднего предпринимательства и своевременного внесения соответствующих изменений в муниципальные программы развития малого и среднего предпринимательства;

- обеспечение межмуниципального сотрудничества для расширения рынков сбыта продукции местных товаропроизводителей и решения ряда проблем территорий за счет кооперации;

- содействие товаропроизводителям муниципального образования по предоставлению торговых мест, в том числе на льготных условиях, при проведении ярмарок на территории муниципального образования и расширение рынков сбыта продукции местных товаропроизводителей, и многие другие.

В рамках данной работы сформирован механизм выявления и поощрения лучших муниципальных образований.

Так, в настоящее время из федерального бюджета на 2019 – 2021 года предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», но только в размере всего 40 млн. рублей ежегодно. При этом Указом № 607 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано выделять из бюджетов субъектов Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Однако далеко не все субъекты Российской Федерации предусматривают выделение указанных грантов муниципалитетам.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации сформирована положительная практика поощрения муниципальных образований, достигших соответствующих значений показателей рассматриваемой оценки эффективности.

В основном положения о выделении грантов утверждаются актом высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Выделение грантов за счет средств регионального бюджета осуществляется с целью содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Выделяемые городским округам и муниципальным районам гранты могут варьироваться по номинациям и размеру (например: победителям в номинациях «Развитие малого предпринимательства», «Сельское хозяйство», «Здравоохранение и здоровье населения», «Образование», «Жилищное строительство», «Благоустройство территории» и т.п. – по 1 млн. рублей;

победителю в номинации «Снижение неэффективных расходов бюджета» – 3 млн. рублей и т.п.).

Размер грантов, выделяемых по результатам определения комплексной эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, может определяться и в процентах от общей суммы грантов, предусмотренной бюджетом субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, например, за первое место – 30%; за второе место – 25%; за третье место – 20%; за четвертое место – 15%; за пятое место – 10%.

Выделение грантов осуществляется за счет средств, предусмотренных в региональном бюджете на соответствующий финансовый год, в форме дотаций за достижение и (или) на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что на федеральном и региональном уровне необходимо расширять механизмы поощрения лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления в целях решения вопросов местного значения.

Однако, практика применения принятых нормативных правовых актов Российской Федерации по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов показала определенные недостатки их практического применения. Стремясь охватить все пределы приоритетных сфер муниципального управления, разработчики указанных документов сделали акцент на составление подробнейшего перечня показателей оценки эффективности деятельности соответствующих органов публичной власти (свыше 130 показателей, из которых 32 содержались в первоначальной редакции Указа № 607) для полного учета и отражения всех их управленческих усилий, действий и решений. В результате получился свод показателей эффективности деятельности таких органов, которые были не сбалансированы, не соотносились между собой, а многие показатели не могли зависеть только от усилий конкретных органов местного самоуправления.

В редакции Указа № 607 от 14 октября 2012 года перечень основных показателей был сокращен с 32 до 13 позиций, но из них также не было полной ясности, в чем заслуга органов местного самоуправления в достижении соответствующих показателей. Например: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без

внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района); доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района), доля в уставном капитале которых составляет не более 25%, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района); удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) и т.п.

Соответственно, сделать вывод о результатах деятельности органов местного самоуправления на их основании было весьма затруднительно. Практика применения этих методик показывала не всегда точное состояние дел региона или муниципалитета, например, даже при положительной динамике некоторых социальных показателей реальный уровень социально-экономического развития территории был ниже. Доклады, подготовленные руководителями органов местного самоуправления, содержали в основном статистические и объемные данные, из которых невозможно было четко определить вклад конкретного органа публичной власти в социально-экономическое развитие муниципального образования, повышения в нем уровня и качества жизни.

В этой связи потребовалось внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в целях совершенствования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В частности, как указывалось, в Указе № 607 перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в процессе его реализации был сокращен до 13. Кроме того, был установлен запрет на определение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, что допускалось ранее.

При этом постановлением Правительства Российской Федерации 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» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Постановление № 1317) были утверждены:

- перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов *(всего в настоящий момент утверждено 28 дополнительных показателей, первоначально их было 78)*;
- методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;
- методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера грантов;
- правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки;
- критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований;

образований.

Согласно методике мониторинга деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в следующих сферах: экономическое развитие; дошкольное образование; общее и дополнительное образование; культура; физическая культура и спорт; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания (в соответствии с дополнительными показателями оценки эффективности, установленными по отраслевому принципу Постановлением № 1317).

Вместе с тем, несмотря на принятые нормативные правовые акты и внесенные в них изменения, практика применения существующего механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов свидетельствует, что в настоящее время указанная система недостаточно прозрачна, системна, объективна и, как следствие, не в полной мере отвечает заявленным целям.

Во-первых, нет четкой (логически обоснованной) привязки показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления к вопросам местного значения городских округов и муниципальных районов (к полномочиям по их решению);

Во-вторых, указанные показатели установлены только для двух видов муниципальных образований: городских округов и муниципальных районов. Деятельность же органов местного самоуправления и глав муниципальных образований других видов муниципалитетов не имеет нормативно установленных критериев оценки эффективности их деятельности. В этом проявляется незавершенный и несистемный характер механизма такой оценки. Ведь основное число муниципальных образований в Российской Федерации составляют именно поселения. Очевидно, что развитие системы оценки эффективности должно быть направлено, в том числе, и на ее поэтапное распространение на органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований.

В-третьих, ряд показателей (например, число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введенная в действие за один год; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный

газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) и т.п.) в значительной степени зависят от общего экономического положения в стране и регионе, географического положения муниципалитета и иных внешних факторов, имея достаточно слабую зависимость от компетентности и эффективности непосредственной деятельности главы муниципального образования и органов местного самоуправления муниципалитета в целом.

В-четвертых, закрепленная в Указе № 607 совокупность показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, по отдельности или в совокупности однозначно свидетельствующих об уровне его эффективности или неэффективности, как высшего должностного лица муниципального образования, не дает цельного, системного отражения эффективности деятельности самого главы муниципального образования.

В-пятых, установленные в федеральном законодательстве показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по большей мере ориентированы на уровень опытных специалистов в сфере местного самоуправления и не полностью учитывают специфику местного депутатского корпуса, состоящего из депутатов, являющихся не профессиональными муниципальными управленцами, а в первую очередь представителями населения муниципального образования, что требует введения показателей, понятных и проверяемых с уровня понимания рядового жителя муниципалитета.

В-шестых, отсутствуют как общая система ответственности органов местного самоуправления за конечные результаты своей деятельности, так и персональная ответственность должностных лиц местного самоуправления за достижение заявленных результатов.

В-седьмых, на территории муниципальных образований реализуются документы стратегического планирования, национальные проекты, государственные программы (федерального и регионального уровня), муниципальные программы, но управленческая деятельность органов местного самоуправления в рамках реализации перечисленных документов по каким-то причинам оценке не подлежит.

Таким образом, участники «круглого стола» полагают, что к формированию перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо подходить максимально

взвешенно и ответственно, стремиться отталкиваться от тех задач, которые законодателем поставлены перед органами местного самоуправления. Перечень критериев оценки эффективности органов местной публичной власти можно считать оптимальным в том случае, если он отражает общегосударственные приоритеты, цели и задачи во взаимосвязи с целями и задачами местной власти, не выходя при этом за пределы компетенции органов местного самоуправления.

Следует отметить, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осложняется одним объективным обстоятельством, которое крайне сложно исключить. Изначально муниципальные образования обладают различным материально-финансовым и кадровым потенциалом, различным уровнем развития инфраструктуры, различным по своей инвестиционной привлекательности географическим и климатическим положением, даже в пределах одного региона может существенно различаться демографическая ситуация. В этой связи, для того чтобы снизить погрешность при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, в перечень были включены относительные показатели.

Кроме того, в методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления рекомендовано рассматривать значения показателей в динамике, т.е. пусть каждый муниципалитет «стартовал» с определенного уровня социально-экономического развития, но сравнивать нужно темпы роста (в динамике), а не общие объемы достигнутых значений показателей.

По мнению участников «круглого стола» в данном направлении механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления подлежит дальнейшему совершенствованию.

Критериями эффективности деятельности органов публичной власти очень сложно охватить само качество осуществления публичной властью управленческих функций. Здесь нельзя обходиться только анкетными опросами населения или опросами с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Несмотря на то, что они сами по себе содержат положительный эффект, но при этом достаточно очевидно, что любой опрос можно сформировать искусственно, и получить те показатели, в которых органы публичной власти заинтересованы. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что институты консультативной демократии должны быть максимально активизированы, особенно в их публично-гласных вариантах в виде публичных слушаний, собраний граждан, выступлений и отчетов депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления.

В настоящее время оценка населением эффективности деятельности

руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, проводится по критериям оценки, утвержденным Постановлением № 1317.

Оценка населением осуществляется посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации.

При этом допускается проведение дополнительно социологических опросов населения, порядок организации и проведения которых определяется нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

При проведении опросов с применением IT-технологий в целях получения достоверной информации рекомендуется осуществлять идентификацию респондентов с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Вместе с тем, использование данной системы не решает в полной мере своей задачи. Так, по информации, предоставленной Правительством Кировской области, при прохождении гражданами опросов с применением IT-технологий реализована идентификация респондентов с использованием «Единой системы идентификации и аутентификации» (ЕСИА). Однако каждый пользователь после прохождения процедуры идентификации имеет возможность неоднократного прохождения опросной анкеты, что ставит под вопрос объективность полученных результатов.

Таким образом, участникам «круглого стола» представляется целесообразным проводить исследование мнения граждан по таким направлениям, как удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания, удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог, удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами в рамках определения удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) посредством

социологических опросов, что позволит повысить достоверность исследования.

Постановлением № 1317 выделены следующие критерии оценки населением эффективности деятельности:

- удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);

- удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);

- удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах мониторинга размещения субъектами Российской Федерации годовых итогов за 2018 год в ГАС «Управление», годовые итоги размещены 61 субъектом Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 1 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ в городах федерального значения местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях, на которые не распространяется действие Постановления № 1317, в связи с чем опросы населения с применением IT-технологий в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не проводились.

По результатам мониторинга выявлено, что в целом население Российской Федерации удовлетворено жилищно-коммунальными услугами – 73% (по итогам 2017 года – 73,5%), а также организацией транспортного обслуживания – 63,0% (2017 год – 66%). Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог традиционно сравнительно низкая – 50% (2017 год – 51,5%). Удовлетворенность деятельностью руководителей органов местного самоуправления составила 62%.

Из 61 субъекта Российской Федерации удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания ниже среднероссийского уровня отмечается в 26 регионах, качеством автомобильных дорог – в 28 регионах, жилищно-коммунальными услугами – в 25 субъектах Российской Федерации.

Максимальные значения уровня удовлетворенности граждан жилищно-коммунальными услугами, транспортным обслуживанием, качеством автомобильных дорог и деятельностью руководителей органов местного самоуправления по итогам 2018 года продемонстрировали Пензенская и Белгородская области. Лидер 2017 года – Тюменская область, данные не представила.

Удовлетворенность населения транспортным обслуживанием составила:

- максимальные значения: Пензенская область – 93%, Белгородская область – 92%, Республика Марий Эл – 88%, Республика Адыгея – 87%, Республика Мордовия – 86%;

- минимальные значения: Забайкальский край – 11%, Псковская область – 14%, Республика Карелия – 30%, Новгородская область – 30%, Республика Коми – 37%.

Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог:

- максимальные значения: Белгородская область – 88%, Пензенская область – 85%, Республика Адыгея – 83%, Республика Мордовия – 76%, Ульяновская область – 74%;

- минимальные значения: Забайкальский край – 2%, Псковская область – 6%, Республика Карелия – 8%, Новгородская область – 13%, Архангельская область – 20%.

Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами:

- максимальные значения: Пензенская область – 97%, Республика Марий Эл – 95%, Белгородская область – 93%, Республика Адыгея – 93%, Республика Мордовия – 93%;

- минимальные значения: Псковская область – 19%, Республика Карелия – 28%, Забайкальский край – 42%, Тверская область – 42%, Республика Хакасия – 44%.

Вместе с тем необходимо отметить, что использование полученных итогов опросов с применением IT-технологий, при проведении оценки, затруднительно в связи с особенностями проведения данных опросов, установленными Правилами, утвержденными Постановлением № 1317.

Так, в отличие от независимых социологических опросов, гарантирующих целевую аудиторию респондентов, выборка респондентов данных опросов формируется случайным образом из интернет-аудитории, и в условиях отсутствия мотивации респондентов к выражению позитивной оценки результаты опросов с применением IT-технологий характеризуются необъективно большим количеством негативных оценок в отношении руководителей органов местного самоуправления.

Кроме того, многие жители муниципальных образований не обладают достаточными знаниями о разделении полномочий исполнительной и представительной власти на местах, о деятельности муниципальных (государственных) организаций, подлежащих оценке населением, поэтому оценка эффективности их деятельности определяется респондентами не применительно к конкретным руководителям органов местного самоуправления, а в целом к сфере деятельности (обеспечение качества дорог,

оказание транспортных и жилищно-коммунальных услуг и т.д.).

Кроме того, опросы с применением IT-технологий не позволяют соотнести период работы руководителя с долговременно сложившейся в муниципальных образованиях ситуацией по оцениваемым направлениям, что также затрудняет объективность оценки. Оценочное суждение участника опроса не всегда находится в прямой причинно-следственной связи с реальными результатами работы органов местного самоуправления.

В результате, итоги опросов с применением IT-технологий позволяют получить сопоставимые по муниципальным образованиям данные о степени удовлетворенности определенной части населения организацией предоставления услуг в муниципальных образованиях, но не позволяют в полной мере руководствоваться ими при проведении оценки, и, тем более, в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями органов местного самоуправления своих должностных обязанностей.

Еще одной проблемой является низкая активность населения, вовлеченного в процесс голосования. Это завышает общую удовлетворенность граждан деятельностью органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований, что, в свою очередь, некорректно отражается на итоговом результате.

Вместе с тем участники «круглого стола» так же полагают, что, несмотря на наличие недостатков в механизме оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, данный институт нуждается не только в доработке, но и в дальнейшем развитии. Полезный потенциал системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время далеко не исчерпан. Однако уже сегодня оценка эффективности способствует решению важных задач.

Перечни показателей для оценки эффективности деятельности в большой степени служат ориентирами для самих органов местного самоуправления, и тем самым обеспечивают учет общегосударственных и местных публичных целей в их работе. Доклады глав местных администраций о достижении показателей эффективности находятся в широком доступе, размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», что повышает уровень публичности деятельности органов местного самоуправления, с которой может ознакомиться население муниципальных образований. Положительной стороной оценки эффективности является также то, что она мотивирует руководителей органов местного самоуправления показывать лучшие результаты работы, так как по итогам оценки эффективности муниципальные образования, показавшие

лучшую динамику развития, получают гранты от государства и региона, а это позволяет формировать общественное мнение о реальной работе органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако ключевое, как представляется, значение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления состоит вовсе не в возможности анализа работы конкретных должностных лиц местного самоуправления. Конечно, данную задачу механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления также должен обеспечивать, но она должна являться, скорее, сопутствующей. Оценка эффективности деятельности органов публичной власти призвана служить более глубокой стратегической цели. Ее результаты должны отражать эффективность исполнения органами публичной власти предписаний законодательства, проявляющегося в конкретной реализации соответствующих правовых норм.

Показатели эффективности должны служить индикаторами качества и доступности услуг, оказываемых органами публичной власти населению, услуг в широком смысле этого слова, т.е. тех направлений деятельности органов публичной власти, в которых выражается социальная функция государства и местного самоуправления. Среди них обеспечение населения доступным жильем, качественным медицинским обслуживанием, образованием, дорогами, детскими садами, общественным транспортом и т.д. Для многих сельских населенных пунктов это решение проблем организации водоснабжения и газоснабжения.

Таким образом, результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны, в первую очередь, побуждать федеральные и региональные органы публичной власти не поощрять или наказывать глав местных администраций муниципальных образований, а принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают.

Вместе с тем, участникам «круглого стола» одним из видимых недостатков системы оценки эффективности, сдерживающим ее развитие, представляется именно отсутствие четко определенных правовых последствий. Для оказания стимулирующего воздействия, а не только информационного, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления должна сопровождаться определенными преференциями или, напротив, санкциями. В настоящее время такие механизмы отсутствуют в законодательстве и требуют проработки.

Так, участники «круглого стола» считают, что следует увязать результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

с отрешением от должности и удалением в отставку глав муниципальных образований, как высших должностных лиц местного самоуправления. Это повысит как значимость всей системы оценки эффективности, так и объективность оценки деятельности глав муниципальных образований и их ответственность за свою деятельность, позволит увязать вопрос о качестве работы главы муниципального образования с вопросом о его способности продолжать управление подведомственной территорией, но при этом на основе реальных проверяемых данных, сформированных на результатах оценки эффективности его деятельности, а не на основе субъективных мнений и антипатий.

В связи с этим участникам «круглого стола» представляется, что необходимо изменить подходы к повышению результативности оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления путем установления объективно измеримых, прозрачных и понятных обществу и органам местного самоуправления показателей осуществления такой оценки. При этом необходимо установление таких показателей, достижение которых зависит непосредственно от деятельности органов местного самоуправления.

Так, анализ действующего перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии некоторой разобщенности между показателями и полномочиями органов местного самоуправления.

Участникам «круглого стола» представляется, что не находятся в прямой зависимости от деятельности органов местного самоуправления такие обстоятельства (показатели), как:

- доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

- доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях;

- удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах и муниципальных учреждениях (электрическая энергия, тепловая энергия, горячая вода, холодная вода, природный газ) – значения этих показателей зависят в значительной мере от географического положения и иных объективных факторов;

- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, поскольку в данном случае учитываются жилые помещения всех форм собственности, а не только муниципальной;

- доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-

и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района);

- доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления указанными домами;

- доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

- расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования, поскольку это в значительной мере зависит от численности населения;

- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района), так как, во-первых, многие льготы по земельному налогу предусмотрены федеральным законодательством, и, во-вторых, формами платы являются не только земельный налог, но и арендная плата, в расчете которых учитывается площадь земельных участков.

Данные показатели требуют либо исключения, либо соотнесения с деятельностью органов местного самоуправления.

Кроме того, участникам «круглого стола» представляется, что некоторые показатели утратили актуальность и репрезентативность – например, «наличие в городском округе (муниципальном районе) утвержденного генерального плана городского округа (схемы территориального планирования муниципального района)». В соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, во всех муниципальных образованиях 57 субъектов Российской Федерации из 85 утверждены генеральные планы городских округов (схемы территориального планирования муниципальных районов). Таким образом, муниципальные образования 67% субъектов Российской Федерации в полном составе являются лидерами по показателю, что не оказывает влияние на оценку

эффективности непосредственной деятельности органов местного самоуправления.

Также обращает на себя внимание тот факт, что в перечни показателей для оценки эффективности изменения не вносились с 2016 года и, соответственно, требуют актуализации. В частности, они не в полной мере отражают ход исполнения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Следующий момент заключается в том, что ежегодный отчет главы муниципального образования перед местным представительным органом является достаточно важной правовой процедурой для стабильного осуществления местного самоуправления в каждом муниципалитете. Однако, значимость данной процедуры обусловлена не только ее важностью с точки зрения подведения и обсуждения итогов функционирования муниципалитета, но и тем обстоятельством, что в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд, является основанием для удаления его в отставку.

Очевидно, что принимаемое депутатами представительных органов муниципальных образований решение об оценке деятельности главы муниципального образования должно быть предельно обосновано и подкреплено показателями, наглядно характеризующими уровень эффективности его деятельности. Отсутствие указанных критериев во многом порождает неконкретность, размытость содержания отчета главы муниципалитета, непонимание депутатами представительных органов муниципальных образований основного курса развития муниципалитета, что в конечном итоге создает условия для произвольных оценок содержания указанного отчета с их стороны.

Следует отметить, что предложенная федеральным законодателем правовая конструкция, закрепляющая процедуру ежегодной оценки деятельности главы муниципального образования, в полной мере не решает задачу выставления объективной оценки главы муниципалитета по итогам его работы за год. Наиболее проблемным ее местом, как представляется участникам «круглого стола», является отсутствие нормативно закрепленных критериев оценки деятельности главы муниципального образования, которые должны использоваться депутатами представительного органа муниципального образования.

Данная недоработка, порождающая неограниченную свободу усмотрения

депутатов, предполагает реальную их возможность произвольно удалять в отставку главу муниципального образования исключительно на основе их субъективного усмотрения. Указанная возможность произвольных оценок депутатов представительного органа муниципального образования в значительной мере превращает удаление главы муниципального образования в отставку из меры юридической ответственности в меру его политической ответственности перед представительным органом соответствующего муниципалитета, которую он может нести (в соответствии с основами муниципального права) только перед населением.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что указанный правовой пробел требует устранения в законодательстве Российской Федерации.

По мнению участников «круглого стола» для создания отвечающей потребностям и задачам сегодняшнего времени системы оценки эффективности органов местного самоуправления также необходимо обеспечить соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, а также четко определить пределы компетенции органов местной публичной власти. В связи с этим в данных условиях еще более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Помимо наличия финансового потенциала для социально-экономического развития муниципальных образований, объективно оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления возможно только в том случае, если данные органы будут наделены четкими, относящимися к их компетенции, полномочиями, не выходящими за пределы решения вопросов местного значения.

В связи с этим, необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ.

На основе итогов данной инвентаризации необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ и в отраслевые федеральные законы, направленные на уменьшение дисбаланса между объемами расходных обязательств Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущения возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы местного самоуправления без компенсации бюджетам муниципальных образований дополнительных расходов на реализацию соответствующих полномочий.

Кроме того, по итогам инвентаризации полномочий следует выработать предложения о внесении изменений в федеральное законодательство, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований.

Еще одной существенной проблемой при подготовке докладов глав местных администраций о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, большинство субъектов Российской Федерации отмечают следующее.

Срок подготовки указанных докладов в соответствии с пунктом 3 Указа № 607 – ежегодно до 1 мая года, следующего за отчетным.

К указанному сроку официальная статистическая информация о достигнутых значениях показателей представляется Росстатом не по всем показателям (по отдельным показателям информация либо представляется в конце мая года, следующего за отчетным, либо не предоставляется ежегодно).

Например, по показателям «Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения» и «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций» значения определяются один раз в пять лет (статья 5 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Таким образом, у органов местного самоуправления ежегодно возникает проблема, связанная с подготовкой докладов глав местных администраций в связи с отсутствием официальной статистической информации по отдельным показателям. В этой связи органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вынуждены вести ведомственный учет значений отдельных показателей, а впоследствии (после получения официальной статистической информации) корректировать значения

данных показателей, внесенные в ГАС «Управление».

С учетом изложенного участникам «круглого стола» представляется необходимым изменить сроки предоставления (распространения) официальной статистической информации, установленные в Федеральном плане статистических работ, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, на более ранние (не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным), а также установить обязательность ежегодного проведения статистических работ по всем показателям, установленным в Указе № 607 и Постановлении № 1317.

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, а также учитывая, что в соответствии с пунктом 5.3.40 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» проведение единой политики в области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Министерству экономического развития Российской Федерации, совместно с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Федеральной службой государственной статистики, Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Общероссийским Конгрессом муниципальных образований при разработке соответствующих предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие правоотношения в сфере оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, рассмотреть возможность обеспечения решения следующих задач:

1) проведение инвентаризации (конкретизации) целей и ожидаемых результатов муниципального управления (учитывая цели и задачи социально-экономического развития муниципальных образований и имеющиеся у них ресурсы). Данный этап является необходимой основой для построения системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе для оценки практической значимости уже принятых показателей и переоценки возможности их реального влияния на оценку эффективности органов местного самоуправления, а также анализа степени административного воздействия на оценку самих показателей со стороны органов местного самоуправления (например, показателя № 13 Перечня, установленного Указом

№ 607 («Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)») и возможности исключения соответствующих показателей из перечня (как, например, было в случае исключения из Перечня показателя № 7 («Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам»));

2) соотнесение с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации, установленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», показателей для оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) проведение анализа реализации на территории муниципалитетов полномочий по решению вопросов местного значения, переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также реализации государственных программ федерального, регионального уровня и муниципальных программ, для интегрирования их в систему оценки эффективности деятельности муниципального управления;

4) разработка системы мотивации для эффективной деятельности оцениваемых органов местного самоуправления, которая должна быть прозрачной, не зависящей от какого-либо субъективного мнения;

5) разработка системы персональной ответственности должностных лиц местного самоуправления за недостижение запланированных результатов их деятельности по социально-экономическому развитию муниципальных образований;

6) разработка системы мониторинга ранее поставленных целей, задач, результатов при проведении новых управленческих и социально-экономических реформ в муниципальных образованиях;

7) дифференциация показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по видам муниципальных образований, в том числе с учетом природно-климатических, географических, экономических и иных местных особенностей и традиций, а также в отношении муниципальных образований, территории которых находятся в отдаленных и труднодоступных местностях и с низкой плотностью сельского населения, для чего рассмотреть возможность введения корректировочных коэффициентов, отражающих соответствующие особенности таких

муниципалитетов;

8) при корректировке системы показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления принимать во внимание условия, определяющие развитие муниципального образования или группы муниципальных образований со схожими параметрами;

9) установление ограничения на расширение перечня показателей с целью создания гарантий для обеспечения стабильности функционирования механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

10) подготовка предложений по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) в части её распространения на все виды муниципальных образований;

11) совершенствование механизма поощрения Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации муниципальных образований всех видов, достигших наилучших значений показателей в связи с деятельностью органов местного самоуправления;

12) в целях уменьшения возможности произвольных оценок деятельности главы муниципального образования депутатами соответствующего представительного органа муниципального образования закрепить в федеральном законодательстве (наряду с существующими показателями эффективности деятельности органов местного самоуправления, используемыми федеральными и региональными органами государственной власти) понятные, доступные, наглядные, легко проверяемые (как депутатами представительного органа, так и населением) показатели эффективности работы главы муниципалитета, привязанные к результатам его работы и характеризующие ключевые сферы его ответственности;

13) в процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчета необходимо включить механизмы учета мнения населения соответствующего муниципального образования. При этом в качестве составных элементов подобных механизмов можно предложить закрепление обязательности наличия заключения муниципальной общественной палаты (совета) (органа, осуществляющего общественный контроль) об оценке деятельности главы муниципального образования за истекший год и обсуждения ежегодного отчета главы муниципального образования на публичных слушаниях;

14) расширить способы и возможности информирования населения муниципальных образований относительно содержания докладов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности

органов местного самоуправления, а также ежегодных отчетов главы муниципального образования перед представительным органом;

15) дополнить процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчета учетом показателей эффективности деятельности, обязанностью представления заключения контрольного органа муниципального образования, а также обязанностью затребования представительным органом заключений независимых экспертных организаций, обладающих соответствующей компетенцией для оценки отдельных аспектов деятельности главы муниципального образования, в случае возникновения сомнений в достоверности сведений, содержащихся в его отчете;

16) использование платформы Интерактивной карты ОКМО для аккумуляции, актуализации и сравнительного анализа итогов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

17) решить вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований;

18) завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевыми федеральными законами, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ;

19) внести предложения, направленные на уменьшение дисбаланса между объемами расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущения возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы местного самоуправления без компенсации бюджетам муниципальных образований дополнительных расходов на реализацию соответствующих полномочий;

20) выработать по итогам инвентаризации полномочий муниципальных образований предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований;

21) при оценке удовлетворенности населения деятельностью органов

местного самоуправления определить конкретный норматив минимального количества опрошенных респондентов, который может быть установлен в размере от 1 до 4% от общего числа граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории того или иного муниципального образования, что поможет сделать результаты социологического исследования, а значит, и сведения, содержащиеся в докладе об итогах оценки эффективности деятельности, наиболее достоверными (в частности, необоснованно проводить такую оценку, когда будет достаточно выражение мнения 10 человек, чтобы признать работу органов местного самоуправления соответствующего муниципалитета удовлетворительной или нет);

22) установить в законодательстве Российской Федерации единую методику опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления и порядок их проведения, а также минимальные требования к критериям определения результатов такой оценки;

23) закрепить необходимость проведения исследования мнения граждан по таким направлениям, как удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания, удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог, удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами в рамках определения удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), посредством социологических опросов, что позволит повысить достоверность исследования;

24) установить порядок проведения опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, предусматривающий организацию и проведения таких опросов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а не органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

25) предусмотреть по результатам оценки эффективности процедуру отрешения главы муниципального образования от должности по решению «вышестоящего» должностного лица (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – в отношении муниципальных районов и городских округов либо главы муниципального района или городского округа – в отношении входящих в их состав поселений или внутригородских районов (соответственно) в связи с недостижением пороговых (минимальных) показателей эффективности;

26) конкретизировать, что основанием для удаления главы муниципального образования в отставку в связи с неудовлетворительной оценкой его деятельности должны быть низкие показатели эффективности

деятельности органов местного самоуправления, установленные по результатам оценки его деятельности;

27) внести предложения по изменению сроков предоставления (распространения) официальной статистической информации, установленных в Федеральном плане статистических работ, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, на более ранние (не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным);

28) установить обязательность ежегодного проведения статистических работ по всем показателям, установленным в Указе № 607 и Постановлении № 1317, а также рассмотреть возможность расширения перечня параметров в статистическом наблюдении на муниципальном уровне, в том числе с поэтапным переходом и на уровень сельских и городских поселений, без чего невозможно их внедрение в систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

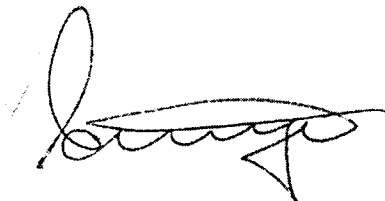
29) определить механизм учета изменений статистических показателей по итогам всероссийских статистических переписей и сплошных статистических наблюдений при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления;

30) при осуществлении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, использовать значение показателей только за один год и динамику только за один год, тогда оценка будет показывать развитие за отчетный период (календарный год). В качестве динамики предлагается учитывать не темп роста соответствующих показателей, а разницу в значении показателей в отчетном, и предшествующем отчетному году. Указанную оценку следует проводить отдельно по достигнутому уровню упомянутых показателей, отдельно по достигнутой динамике, а гранты выделять победителям и по уровню, и по динамике (в данном случае муниципалитеты с высоким уровнем показателей не будут проигрывать более слабым муниципальным образованиям).

2. Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований рассмотреть возможность:

проведения анализа практики правоприменения Указа № 607 и Постановления № 1317 с учетом предложений по корректировке перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и методики ее осуществления, представленных субъектами Российской Федерации, муниципалитетами и межмуниципальными организациями в ходе подготовки и проведения «круглого стола», и размещения итогов проделанной работы на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», с целью

возможного учета заинтересованными структурами в части корректировки системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'L' followed by several cursive letters, possibly 'L. V. ...'.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгневский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: clocal@duma.gov.ru

10 апреля 2019 г.

№ 3.20-12/355

Руководителям законодательных
(представительных) органов
государственной власти
субъектов Российской Федерации
(по списку)

Уважаемые коллеги!

В соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 18 марта 2019 года в Государственной Думе состоялось заседание «круглого стола» на тему: «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счетной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия участники обсудили действующую систему показателей оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, методики их применения, формы отчетности и других документов, на основе которых осуществляется такая оценка, выявили причины, недостатки и факторы, препятствующие осуществлению системной и объективной оценки деятельности указанных органов и должностных лиц и, как итог работы, выработали ряд предложений по их устранению.

В соответствии с решением Комитета «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» направляю данное решение и указанные рекомендации для возможного учета и использования в работе.

Приложение:

С уважением,

Председатель Комитета



А.Н.Диденко