

## Проблема правового регулирования оценки эффективности работы исполнительных органов местного самоуправления



**Курникова С.С.**

соискатель кафедры  
конституционного права и прав человека  
Казанского государственного университета

*Важной проблемой в деятельности исполнительных органов местного самоуправления является оценка ее эффективности. Статья предлагает критерии и варианты правового закрепления, оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.*

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. (далее – Закон 2003 г.) установил круг субъектов, перед которыми органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность – это население, государство, физические и юридические лица. В Законе 2003 г. отсутствуют критерии оценки работы исполнительных органов местного самоуправления. Нет специального нормативного правового регулирования оценки эффективности местного самоуправления и на уровне субъектов Российской Федерации. Вместе с тем вполне очевидным является положение, что для оценки качества работы органов местного самоуправления, степени их ответственности необходимо знать насколько эффективно они работают.

В самом общем виде эффективность работы органов местного самоуправления означает точное и своевременное решение органами местного самоуправления вопросов жизнедеятельности муниципального образования. Вместе с тем, это такое решение местных вопросов, при котором относительно невысоки затраты на содержание аппарата местных органов власти.

Для измерения эффективности деятельности исполнительных органов местного самоуправления необходимо использовать критерии и показатели. Поскольку в работе органов мес-

тного самоуправления используются интеллектуальные и физические усилия людей, а также большие материально-финансовые, правовые, организационные и другие ресурсы, то, очевидно, и здесь должны быть критерии и показатели, по которым бы они измерялись и оценивались.

Органы местного самоуправления призваны обеспечивать достойный уровень жизни местного сообщества, который определяется в первую очередь экономическими показателями. Поэтому эффективным можно считать только то управление, которое эффективно решает проблемы экономики. Экономическая система государства, уровень развития экономики, её эффективность оказывают существенное влияние на развитие и деятельность местного самоуправления.

Эффективность работы органов местного самоуправления определяется материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного сообщества. В ст. 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении отмечается, что в рамках национальной экономической политики органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться для осуществления своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым

в соответствии с законом полномочиям. Однако в Российской Федерации на современном этапе материально-финансовое положение муниципальной власти не достаточно для того, чтобы обеспечить выполнение своих полномочий.

Недостаточное финансово-экономическое обеспечение муниципальных образований стало следствием законодательных недоработок предшествующего периода. Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формулировал финансово-экономические основы местного самоуправления лишь в общем виде. Своевременно не были приняты законы, регулирующие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, порядок передачи федеральной собственности в муниципальную собственность, основы формирования муниципального заказа. Вследствие этого возник ряд проблем, связанных с решением таких вопросов, как формирование муниципальной собственности, создание условий для формирования полноценных местных бюджетов, создание стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

В новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения, направленные на решение указанных проблем. Закон 2003 г. закрепляет общие положения, определяющие экономические и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации, а также новый механизм регулирования межбюджетных отношений (гл.8). Определяется состав собственных доходов муниципальных образований, их полномочия по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, порядок выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов, а также другие вопросы.

Особую актуальность приобретает проблема совершенствования налоговой системы на местном уровне в связи с тем, что состояние экономики и финансов страны в целом, явная недостаточность собственных закреп-

ленных доходов препятствуют эффективному выполнению органами местного самоуправления своих функций. На сегодняшний день возможности местного самоуправления пополнять свои бюджеты за счет введения дополнительных местных налогов ограничены. Налоговым кодексом Российской Федерации законодательно закреплен запрет органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством, а равно повышать установленные на федеральном уровне предельные значения налоговых ставок. В этой связи возникает необходимость ослабить жесткую финансово-бюджетную зависимость от вышестоящих управленческих уровней, создать условия для повышения эффективности системы местного налогообложения. Для этого требуется ввести изменения в налоговое законодательство, а именно – предоставить органам местного самоуправления налоговую базу, достаточную для формирования бюджета, способного обеспечить минимальный уровень развития муниципального образования. Критерием может быть средняя бюджетная и финансовая обеспеченность одного жителя, проживающего на данной территории.

Следовательно, одним из главных критериев эффективности местных органов является их самостоятельность. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяет пока органам местного самоуправления заявить о себе как о самостоятельном институте народной власти. Как показывает практика, нуждающееся население все более апеллирует к органам государственной власти, не веря в возможности власти муниципальной, что наносит ущерб авторитету последней, да и самой идее местного самоуправления в целом.

Продуманная налоговая политика, в том числе различные скидки, льготы или полное освобождение от налогов, должны быть одним из направлений целенаправленной поддержки на местном уровне малого и среднего предпринимательства. Согласно п.28 ст.14 Закона 2003 г., создание условий для развития малого предпринимательства является компетенцией органов местного самоуправления. Это имеет

большое значение для экономики России, так как конкурентное народное хозяйство не может существовать без результативно функционирующего малого бизнеса.

Деятельность малого бизнеса главным образом ориентирована на решение реальных проблем местного рынка. Малый бизнес должен стать основой структуры местного хозяйства и его финансирования, поэтому поддержка развития малого предпринимательства должна осуществляться, прежде всего, на территориальном уровне. Местные власти лучше знают свои материальные и финансовые возможности, реальные общественные потребности, наиболее эффективные направления использования имеющихся ресурсов по сферам деятельности и по формам собственности, располагают административными и экономическими рычагами для регулирования предпринимательской деятельности.

Второй важной сферой оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является социальная сфера. Переход к рыночным отношениям, сопровождающийся увеличением количества безработных, разрушением традиционных стереотипов поведения и мышления и другими негативными явлениями, существенно повышает роль социальной политики, направленной на ослабление социальной напряженности. Сегодня центр решения проблем социальной стабильности переместился в регионы и в муниципальные образования, которые стоят перед необходимостью совершенствования системы социальной защиты населения.

На современном этапе развития рыночных отношений для россиян характерно пассивное ожидание улучшения своего положения. Следует учитывать то, что население испытывает социально-психологические затруднения в адаптации к рынку. Принимая это во внимание, местные органы власти могут помочь более активному включению граждан в рыночный механизм, информируя их о положительных результатах тех, кто пробовал себя в свободном предпринимательстве, а также распространяя знания о том, что нужно делать в той или иной экономической ситуации, как плодотворнее распорядиться своим трудом, выгоднее вложить деньги и т.д.

В настоящее время перед органами местного самоуправления особо остро встает вопрос о программах социальной защиты, ориентированных на молодежь. Для этой социально активной группы общества социальная защита должна быть связана не столько с обеспечением прожиточного минимума в условиях безработицы, сколько с созданием условий для трудоустройства. Одним из таких условий является профессиональная подготовка и переподготовка, так как профессиональные знания повышают конкурентоспособность работника на рынке труда, дают заметное преимущество при поиске работы.

Перед местными органами власти стоит важная задача – не допустить массовой и хронической безработицы, ведущей к резкому падению реальных доходов незанятых трудоспособных граждан, их декартификации и деградации. Одной из мер могут быть общественные работы, которые, обеспечивая временную занятость, расширяют сферу приложения труда, способствуют созданию рабочих мест.

Органы местного самоуправления должны заниматься как разрешением текущих проблем, так и прогнозированием социального развития муниципального образования на основе анализа и оценки происходящих социально-экономических процессов. Разработка планов и программ развития муниципального образования осуществляется исполнительным органом местного самоуправления (местной администрацией). В структуре местной администрации имеются необходимые службы, отделы, которые осуществляют работу по подготовке планов и программ развития муниципального образования (отделы планирования и экономического прогнозирования).

Планы и программы развития муниципального образования должны основываться на следующих принципах:

- ориентация на саморазвитие территории, на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования;
- содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений;

- приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения муниципальных образований;
- развитие вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и другие связи) городских, районных и поселенческих муниципальных образований [1].

Закон 2003 г. относит принятие планов и программ развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления. Он также включил в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст.17) принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Можно предположить, что это найдет широкое применение в практике деятельности органов местного самоуправления наряду с получившими распространение в последние годы целевыми программами.

Муниципальные образования представляют собой своеобразные территориально-производственные, хозяйственные и социально-культурные комплексы. Всестороннее развитие муниципального образования призвано обеспечить повышение эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных, экологических вопросов, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни и отдыха граждан.

Органы местного самоуправления, разрабатывая планы и программы развития муниципального образования, не должны допускать перекосов в развитии производственной и социальной инфраструктур, добиваясь их гармоничного сочетания. Планы экономического и социального развития муниципальных образований должны формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для жизнедеятельности населения муниципальных образований и требующих своего решения. К таким проблемно-содержательным направлениям (разделам) планов социально-экономического развития могут быть отнесены следующие: а) финансово-экономическое

развитие; б) социально-культурное развитие; в) развитие коммунально-бытового, торгового и иного обслуживания населения; г) развитие транспорта и связи; д) развитие строительства и др.

Органы местного самоуправления вправе координировать участие предприятий и организаций, расположенных на территории их муниципального образования, в комплексном социально-экономическом развитии своей территории. Координационная деятельность органов местного самоуправления дает возможность объединить усилия расположенных на их территории предприятий и организаций независимо от подчиненности, форм собственности. В этих целях органы местного самоуправления используют договоры, муниципальный заказ, а также иные формы координационной работы (советы директоров, советы предпринимателей и т.п.). Осуществление муниципального планирования тесно связано с бюджетно-финансовой политикой муниципального образования, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированности и увязки. Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, разработка планов и программ на территории муниципального образования предполагает сбор, обработку и обобщение необходимой информации. Поэтому должны получить развитие муниципальная статистика, муниципальная информационная служба. Для этих целей Закон 2003 г. относит к полномочиям органов местного самоуправления организацию и сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования (ст.17).

Эффективное осуществление местного самоуправления зависит во многом от дееспособности самих местных сообществ, от активности населения. Основой этих процессов, их главным двигателем был и остается человек со своими физиологией и психологией, интеллектом и моралью, волевыми качествами, потребностями и интересами.

Местное самоуправление начинается не с органов власти и управления, а с самого местного сообщества. Главной целью местного

сообщества должна являться личностью, стремление дать ей максимальные возможности для самореализации. Именно человек и его права должны выступать здесь как цель, а местное сообщество и органы его социальной организации – средством.

Политико-правовыми условиями, оказывающими существенное влияние на становление и эффективное развитие местного самоуправления, являются политические права и свободы человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ принцип политического и идеологического многообразия, политико-правовой режим нашего государства, система государственной власти и власти местного самоуправления. В современных условиях нестабильной политической ситуации, потери ценностных ориентиров, моральной деградации и социальной конфронтации снижается уровень провозглашенных прав, свобод и интересов граждан, сужаются возможности их реализации, в том числе и права на осуществление местного самоуправления. В результате закон действует формально, а цели его не достигаются из-за низкой эффективности соответствующих механизмов социально-правовой защиты прав и свобод человека.

В связи с этим актуален вопрос о способах социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов личности.

Заслуживает внимания предложенный П.П. Глущенко механизм реализации прав личности, который включает:

- юридическое закрепление всех видов гарантий прав, свобод и интересов;
- широкую систему охраны и защиты государством, другими субъектами прав граждан, обеспечение их реального использования, борьбы с различного рода нарушениями;
- развитие общественно-политической активности граждан, сознательного отношения к использованию прав, свобод и законных интересов, наличие государственного и общественного контроля, направленных на охрану прав и свобод, законных интересов;
- знание каждым гражданином своих прав, свобод и обязанностей, умение ими правильно пользоваться, добиваться их реализации, восстановления в случае нарушения;

– развитие общественных организаций, призванных охранять и защищать права граждан [2].

Твердый правопорядок – необходимое условие не только стабильной демократии, но и эффективного выполнения местным самоуправлением своих основополагающих функций. Важнейшей задачей в деле обеспечения необходимого правопорядка является создание действенного механизма реализации конституционного принципа верховенства закона органами местного самоуправления. Другой стороной этой задачи является достижение уважения закона населением.

Правовым критерием эффективности местного самоуправления можно также назвать законность решений и действий муниципальных органов и должностных лиц. Соблюдение законности придает муниципальной власти определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципа законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьих-либо интересов и т.д.), с точки зрения общества и самого местного самоуправления, не могут признаваться эффективными.

Среди политико-правовых критериев социальной эффективности местного самоуправления можно выделить и степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе муниципального органа и муниципальной должности. Из такого критерия следует, что любое отклонение от компетенции органа, функций и полномочий должностного лица или проявление активности в другом направлении, либо в иной сфере не должно признаваться рациональным и эффективным. В системе органов местного самоуправления каждый должен заниматься своим делом.

Исходя из вышесказанного, следует, что социальные, экономические, политические и правовые условия, в которых осуществляется местное самоуправление, способны оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс его развития. В то же время они

сами являются показателями эффективности местного самоуправления. Результаты муниципального управления отражаются на уровне экономического роста муниципального образования, благосостоянии людей, на состоянии и развитии социальной и духовной сфер, общественной безопасности (правопорядке) и на других сторонах жизни.

Для нормального развития местного самоуправления необходимо найти оптимальный баланс взаимоотношений между государственными и муниципальными органами, между самостоятельностью и ответственностью органов местного самоуправления. Нельзя не замечать, что в настоящее время местная власть в условиях отсутствия действенного контроля как сверху, так и снизу зачастую бесконтрольна, безответственна перед общественностью и безнаказанна.

Нередко злоупотребление правом выражается не только в прямом нарушении правовых норм, но зачастую и в реализации права в противоречии с моралью общества, в бесполезном осуществлении права, которое причиняет вред местному сообществу или угрожает правам части физических и юридических лиц. По-прежнему много фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения на местах публично-правовых полномочий, которые следует трактовать как противоправное действие.

В определенной степени проблемы поможет решить специальная квалифицированная оценка качества местного самоуправления. Оценка есть обоснованный (по соответствующим критериям и показателям) акт определения проделанной работы с точки зрения полезности и соответствия образцам (стандартам, параметрам и т.д.).

Предложим пять способов оценки эффективности муниципальной деятельности:

- официальные отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- массовые обсуждения и голосования (референдумы) по различным вопросам жизни муниципального образования;
- систематическое выявление общественного мнения с последующим принятием органами государственной власти нормативных и правоприменительных мер;

– независимая оценка качества муниципального управления средствами массовой информации (телевидением, радио, печатью);

– обращения граждан. Они отражают недостатки, упущения, слабые места в местном самоуправлении; анализ потоков однотипных, совпадающих по содержанию обращений граждан позволит принимать управленческие меры по недопущению разрастания негативных явлений и процессов.

Наиболее интересен опыт Республики Татарстан по нормативному правовому регулированию оценки качества выполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. В Республике Татарстан эти вопросы урегулированы постановлениями Кабинета Министров Республики Татарстан, которыми утверждены состав и значение индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий органам местного самоуправления. Так, в частности, приняты:

- постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 мая 2006 г. №252 «Об утверждении состава и значений индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий в области образования» принято в целях реализации Закона Республики Татарстан от 22 февраля 2006 г. №15 – ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области образования»;
- постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 июля 2006 г. №334 «Об утверждении состава и значений индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий в области государственной регистрации актов гражданского состояния»;
- постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 июля 2006 г. №381 «О составе и значениях индикато-

ров, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий по образованию и организации деятельности административных комиссий».

Таким образом, наука и практика предлагают немало критериев для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Важно чтобы эти критерии и показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления получили свое правовое закрепление. Только в этом слу-

чае местное население и органы государственной власти могут осознанно воздействовать на работу органов местного самоуправления.

*Литература:*

1. Ветров, Г.Ю., Визгалов, Д.В., Пинегина, М.В., Шевырова, Н.И. Оценка муниципальных программ/ М., 2003. – С.56.
2. Глушенко, П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан. СПб. 1998. – С.69-70.

