DOI: 10.17117/na.2015.08.142

<http://ucom.ru/doc/na.2015.08.142.pdf>

Поступила (Received): 22.08.2015

**Дзагоев С.Ф., Салбиева В.Ч.
Мониторинг эффективности деятельности органов
местного самоуправления как фактор повышения
качества управления муниципальными финансами
(на материалах Кировского района РСО-Алания)**

**Dzagoev S.F., Salbieva V.Ch.
Monitoring of efficiency of activity of local governments as a factor
of improvement of quality of management of municipal finance
(on materials of Kirovsky district RSO-Alania)**

Результаты мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, а также выявить внутренние ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг

Ключевые слова: мониторинг, муниципальные финансы, местный бюджет

Results of monitoring of efficiency of activity of local governments allow to define the zones demanding priority attention of local governments to create the list of actions for increase of productivity of activity of local governments, and also to reveal internal resources for improvement of quality and volume of the services provided to the population

Key words: monitoring, municipal finance, local budget

Дзагоев Сергей Федорович

Кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой
Северо-Осетинский государственный университет
им. К.Л. Хетагурова
РСО-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46

Dzagoev Sergei Fedorovich

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of Department
North Ossetian state university named K.L.
Khetagurova
RSO-Alania, Vladikavkaz, Vatutin st., 44-46

Салбиева Вероника Черменовна

Магистрант
Северо-Осетинский государственный университет
им. К.Л. Хетагурова
РСО-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46

Salbieva Veronika Chermenovna

Undergraduate
North Ossetian state university named K.L.
Khetagurova
RSO-Alania, Vladikavkaz, Vatutin st., 44-46

Деятельность публичных органов власти на любом уровне в соответствии с демократическими принципами организации государства должна быть подконтрольна как вышестоящим органам, так и обществу. В целях создания механизма осуществления такого контроля в разных государствах и даже в отдельных регионах и территориях принимаются различные формы и инстру-

менты. Подконтрольность подразумевает, в том числе, и возможность оценки эффективности деятельности власти.

В 2008 году Указом Президента России в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был принят перечень основных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [1]. В этой связи Правительству Российской Федерации поручалось разработать и утвердить:

- перечень дополнительных показателей, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов,
- типовую форму 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;
- методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Начиная с 2009 года главы местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, должны представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, 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. Сводный доклад субъекта РФ о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, подлежит размещению на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети "Интернет" до 1 октября года, следующего за отчетным. В целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления органы исполнительной власти субъектов РФ выделяют из своих бюджетов гранты городским округам и муниципальным районам. При этом установление органами власти субъектов РФ дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не допускается.

Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с перечнем показателей для оценки эф-

фективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", а также перечнем дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1317.

Согласно утвержденной Правительством России методике оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов проводится по 40 показателям (13 основных и 27 дополнительных) в 9 сферах [2]:

- 1) экономическое развитие;
- 2) дошкольное образование;
- 3) общее и дополнительное образование;
- 4) культура;
- 5) физическая культура и спорт;
- 6) жилищное строительство и обеспечение граждан жильем;
- 7) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 8) организация муниципального управления;
- 9) энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Как видим, отдельно бюджетно-финансовая сфера не оценивается, однако почти все 40 показателей прямо или косвенно дают достаточную информацию об эффективности органов местного самоуправления в этой сфере. К примеру, об эффективности власти в сфере расходования бюджетных средств говорят нам такие показатели, как:

– расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях;

– доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда);

– расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования;

– объем незавершенного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета муниципального района;

– доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений;

– удельная величина потребления энергетических ресурсов муниципальными бюджетными учреждениями.

Об эффективности местной власти в области формирования доходной части местного бюджета говорят нам такие показатели, как:

- доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций);

- число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения;

- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района);

- доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе;

Рост значений показателей, указанных в пунктах 1 – 5 и 8 типовой формы, и снижение значений показателей, указанных в пунктах 6 и 7 типовой формы, свидетельствуют об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатели, указанные в пунктах 1 и 2 типовой формы, характеризуют уровень развития малого и среднего предпринимательства и его роль на рынке труда, включая участие в решении проблемы безработицы, а также позволяют дать оценку эффективности и достаточности мер, принимаемых органами местного самоуправления, по стимулированию предпринимательской активности населения. Показатели, предусмотренные пунктом 8 типовой формы, позволяют выявить отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников социальной сферы к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в экономике городского округа (муниципального района), и оценить возможность привлечения квалифицированных кадров, способных обеспечить предоставление качественных услуг населению. Показатель, указанный в пункте 4 типовой формы, характеризует усилия органов местного самоуправления по развитию собственной доходной базы.

Снижение значений показателей, указанных в пунктах 10 и 11 типовой формы, свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатель, указанный в пункте 9 типовой формы, используется для экспертной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Рост значений показателей, указанных в пунктах 12, 14, 16 и 19 типовой формы, и снижение значений показателей, указанных в пунктах 13, 15 и 17 типовой формы, свидетельствуют об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатель, указанный в пункте 18 типовой формы, используется для экспертной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатель, указанный в пункте 19 типовой формы, отражает вовлеченность детей в разные формы дополнительного образования в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности в городских округах и муниципальных районах.

Рост значения показателя, указанного в пункте 20 типовой формы, и снижение значений показателей, указанных в пунктах 21 и 22 типовой формы,

свидетельствуют об эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Рост значения показателя, указанного в пункте 23 типовой формы, свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Рост значений показателей, указанных в пунктах 24 и 25 типовой формы, и снижение значения показателя, указанного в пункте 26 типовой формы, свидетельствуют об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Данные показатели отражают обеспеченность жильем в муниципальном образовании, а также темпы роста жилищного строительства.

Рост значений показателей, указанных в пунктах 27 – 30 типовой формы, свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатели, предусмотренные пунктами 27 – 30 типовой формы, характеризуют развитие конкурентных отношений в отрасли, а также ее инвестиционную привлекательность.

Рост значений показателей, указанных в пунктах 31 и 37 типовой формы, и снижение значений показателей, указанных в пунктах 32 – 34 типовой формы, свидетельствуют об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатели, указанные в пунктах 35 и 36 типовой формы, используются для экспертной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Показатель, указанный в пункте 31 типовой формы, характеризует усилия органов местного самоуправления по развитию собственной доходной базы. Положительная динамика показателя, указанного в пункте 38 типовой формы, свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Снижение значений показателей, указанных в пунктах 39 и 40 типовой формы, свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления.

При обосновании достигнутых значений показателей в графе "Примечание" даются краткое обоснование достигнутых значений показателей социально-экономического развития, характеристика мер, реализуемых органами местного самоуправления, с помощью которых удалось улучшить значения показателей, а также пояснения по показателям с негативной тенденцией развития. При представлении планируемых значений показателей на 3-летний период может указываться перечень мер, реализуемых или планируемых к реализации для достижения этих значений.

Целью такой методики является определение единых методических подходов к организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов для оценки динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровня социально-экономического развития муниципального образования, степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления.

Результаты мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяют определить зоны, требующие приоритетного вни-

мания органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, а также выявить внутренние ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления создает предпосылки для системного исследования результативности управления муниципальными образованиями, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию муниципального управления, а также для поощрения муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей.

В качестве исходных данных для проведения мониторинга используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов. Основным источником информации для заполнения типовой формы доклада является официальная статистическая информация.

Значения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления анализируются в динамике за период (отчетный год и два предыдущих года), установленный в типовой форме доклада 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.

При проведении анализа учитываются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов по показателям, отражающим полномочия органов местного самоуправления поселений, расположенных на территории соответствующих муниципальных районов, осуществляется при условии передачи органам местного самоуправления муниципальных районов соответствующих полномочий.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности АМС Кировского муниципального района Республики Северная Осетия – Алания в сфере муниципальных финансов является, конечно же, повышение уровня собственных доходов районного бюджета. Бюджетное и налоговое законодательство страны устанавливает открытый перечень источников формирования доходной части местного бюджета. В том числе на первом месте стоят местные налоги и сборы, к которым относят только два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Оба налога являются относительно новыми, и более того, налог на имущество физических лиц пока до конца не урегулирован Налоговым Кодексом России. Однако по собираемости земельного налога многие муниципалитеты в России проводят успешную работу. Налогоплательщиками налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. В Кировском районе такой земли, по предварительной оценке около 100 кв. км. Если средний

удельный показатель кадастровой стоимости земельных участков в составе категории земель сельскохозяйственного назначения в Кировском районе по состоянию на 1 января 2013 года составляет 9 руб./кв.м, а минимальная налоговая ставка по земельному налогу на соответствующие категории земель установлена в размере 0,3 руб. за кв. м, то налоговый потенциал земельного налога составит около 30 млн. руб. [3].

Доходы, получаемые в виде арендной платы за землю, также являются наиболее значимыми среди доходов местного бюджета. На их долю приходится 28%- 30 % доходов бюджета района, и по сравнению с 2013 годом их поступления в 2014 г. увеличены на 12%.

Однако чтобы обеспечить полную собираемость земельного налога сначала необходимо провести процедуры государственной регистрации земельных прав их владельцев, которая предполагает инвентаризацию, категоризацию и кадастровый учет земель, принадлежащих разным собственникам. Эта работа ведется уже с 2010 года, однако из-за высокой стоимости этих услуг и удаленности организаций, занимающихся разработкой и оформлением паспортов земельных участков, межевыми работами, население не очень активно в этих вопросах. По сути, владельцы земельных участков начинают заниматься их оформлением только когда собираются осуществлять с ними какие-либо сделки – продавать, сдавать в аренду, переводить из одной категории в другую, т.е. менять назначение и т.д.

Администрация местного самоуправления Кировского муниципального района регулярно проводит разъяснительную работу среди населения района, привлекая для этого работников Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Северная Осетия-Алания. За 2014 г. и первую половину 2015 г. в районе состоялось несколько совместных совещаний и встреч этих органов власти с заинтересованными сторонами, которые были ознакомлены с результатами завершённой в республике реорганизации органов регистрации и кадастрового учета. В результате были озвучены предложения, направленные на повышение качества учетно-регистрационных услуг, на сокращение очередей и создание благоприятных условий для заявителей: осуществление выездного приема заявителей в сельских поселениях, представление сотрудниками администраций поселений по доверенности интересов жителей. Для реализации предлагаемых мероприятий необходимо непосредственное участие глав сельских поселений в проведении подготовительной, разъяснительной работы с жителями [5, с. 288].

Было отмечено, что процедура выездного приема документов стала возможна благодаря определенной организационной, технической работе, проведенной Управлением. Были предложены мероприятия по сокращению стоимости работ по межеванию земельных участков.

На обсуждение глав поселений был представлен проект подготовленного Управлением соглашения о взаимодействии с органами местного самоуправления, включающий несколько направлений взаимодействия: организационное, информационное и т.д. Для реализации предлагаемых мероприятий необ-

ходимо непосредственное участие глав сельских поселений в проведении подготовительной, разъяснительной работы с заявителями.

В ходе совещания участники обменялись мнениями, сотрудники Управления ответили на все заданные главами сельских поселений вопросы. По итогам работы совещания были приняты конкретные решения, направленные на проведение мероприятий по организации выездных приемов во всех населенных пунктах Кировского района.

Другое направление повышения эффективности деятельности АМС Кировского района в этой сфере может заключаться в мобилизации внутренних резервов, а точнее в создании организационно-экономических условий для стабильного функционирования всей финансовой системы района. В частности, необходимо создать действенный механизм по работе с потенциальными налогоплательщиками – предприятиями, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями. С одной стороны, нужно проводить с ними работу по увеличению их налогооблагаемой базы – стимулировать рост производства и реализации товаров и услуг, повышение прибыли предприятий и доходов физических лиц. С другой стороны, необходимо обеспечить четкую прозрачную работу по организации уплаты в полном объеме налогов этими субъектами в бюджеты района и республики.

Малое предпринимательство играет важную роль в экономике района. Предпринимательская деятельность, осуществляемая субъектами малого бизнеса, является важным фактором повышения гибкости, мобильности рыночной экономики, поскольку обеспечивает быстрое перемещение трудовых, финансовых и материальных ресурсов в соответствии со спросом. В конечном счете, это способствует оптимизации структуры экономики, увеличению доходной части бюджета, повышению уровня занятости населения и снижению социальной напряженности. По состоянию на 01.01.2015г в Кировском районе действовало 145 малых предприятий и 600 индивидуальных предпринимателей. Одним из основных оценочных показателей работы малых предприятий является доля в структуре производства товаров и услуг. Этот показатель по итогам 2014 года составил порядка 72%, что составляет в суммарном выражении 2100 млн. руб.

Кроме того, Законом РСО-Алания установлено, что в бюджеты поселений и муниципальных районов республики зачислению:

- доходы федерального единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 20 % – в бюджет поселений и 70 % – в бюджет муниципального района;

- доходы от федеральной государственной пошлины за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ, – по нормативу 50 процентов – в бюджет муниципального района;

- доходы от регионального налога на имущество организаций – по нормативу 30 процентов – в бюджет муниципального района.

Это тоже должно стимулировать деятельность АМС Кировского района по организации постоянной работы с бизнес – сообществом района.

Однако не стоит забывать и о межбюджетных трансфертах, в частности дотациях из республиканского бюджета, как о надежном источнике доходов. Согласно Закону РСО-Алания N 58-РЗ от 29 декабря 2009 года "О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-Алания" межбюджетные трансферты из республиканского бюджета местным бюджетам предоставляются в том числе и форме дотаций на поощрение достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления (в 2014 г. такая дотация была получена), а также дотаций на стимулирование муниципальных районов по улучшению качества управления муниципальными финансами.

В законе сказано, что в целях материального поощрения муниципальных образований, обеспечивших высокие показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в республиканском бюджете могут предусматриваться дотации на поощрение достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления. Порядок распределения и объем таких дотаций устанавливается законом РСО-Алания о республиканском бюджете на соответствующий год и (или) нормативным правовым актом Правительства Республики Северная Осетия-Алания.

Дотации на стимулирование муниципальных районов (городских округов) по улучшению качества управления муниципальными финансами (относительно новые и введены в 2013 году) могут быть предусмотрены в республиканском бюджете в целях стимулирования местных бюджетов по улучшению качества управления муниципальными финансами. Распределение дотаций на стимулирование муниципальных районов (городских округов) по улучшению качества управления муниципальными финансами осуществляется Правительством РСО-Алания на основании Методики расчета дотаций [4]. Порядок и условия предоставления дотаций на стимулирование муниципальных районов (городских округов) по улучшению качества управления муниципальными финансами устанавливаются Правительством РСО-Алания. Объем дотаций утверждается законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Следующая мера по стабилизации финансовой системы района – это оптимизация бюджетных расходов. Политика бюджетных расходов – одно из важнейших направлений деятельности исполнительной власти на любом уровне. Здесь предлагается:

1. На стадии бюджетного планирования отказаться от неэффективных бюджетных расходов, либо минимизировать их. Речь идет, прежде всего, о финансировании гарантий предпринимательских кредитов, субсидировании процентных ставок по кредитам, выдаче бюджетных кредитов на сомнительные проекты и сделки. Необходимо отладить механизм реальной оценки инвестиционной привлекательности, окупаемости и перспективности предлагаемых предпринимателями проектов.

2. Планировать и осуществлять финансирование бюджетных учреждений по принципу подушевого финансирования. Этот принцип предполагает введение порядка предоставления бюджетным учреждениям субсидий на выполнение муниципальных заказов в зависимости от качества и объемов оказанных

услуг этими учреждениями в отчетном периоде и в зависимости от реальной потребности в этих услугах. На такой принцип финансирования перешли муниципальные школы и другие образовательные учреждения, муниципальные больницы, поликлиники, учреждения культуры. Ежегодно они отчитываются о качестве и объемах оказанных услуг, а АМС в зависимости от этого рассчитывает им субсидию на следующий год.

Список используемых источников:

1. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов".
2. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2013 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 2013 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления".
3. Постановление Правительства РСО-А от 29 декабря 2012 г. № 358 «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе категории земель сельскохозяйственного назначения на территории Республики Северная Осетия-Алания».
4. Методика расчета дотаций на стимулирование муниципальных районов (городских округов) по улучшению качества управления муниципальными финансами. Приложение 6 к Закону Республики Северная Осетия-Алания "О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-Алания".
5. Дзагоев С.Ф Структура социально-экономической политики региона // Управление экономическими и социальными системами региона. Владикавказ, 2012. С. 286-290.

© 2015, Дзагоев С.Ф., Салбиева В.Ч.

Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления как фактор повышения качества управления муниципальными финансами (на материалах Кировского района РСО-Алания)

© 2015, Dzagoev S.F., Salbieva V.Ch.

Monitoring of efficiency of activity of local governments as a factor of improvement of quality of management of municipal finance (on materials of Kirovsky district RSO-Alania)