

Утверждено:
Решением экспертно-
консультативного совета
от «15» апреля 2010 года № 1

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА ОТ 06.10.2003
№ 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Подготовлено
экспертно-аналитическим отделом
контрольно-счетной палаты
Волгоградской области

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 131-ФЗ) предусматривались переходные положения до 01.01.2009 по вступлению в силу указанного Закона. Фактически с 1 января 2006 года, по 1 января 2009 года был осуществлен переход на новую организацию местного самоуправления.

Ключевые положения Закона 131-ФЗ направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Установлено обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях - в поселениях (городских округах) и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. Целью принятия нового закона было приблизить, с одной стороны, местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг, а с другой - эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы, требующие развитой инфраструктуры и существенных финансовых и материальных ресурсов.

Волгоградская область - один из первых российских регионов, приступивших к реализации реформы местного самоуправления, таким образом, к 2010 году уже есть все основания и необходимость подвести основные итоги, оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления Волгоградской области в условиях новой системы.

В рамках проведения аудита эффективности «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления Волгоградской области по реализации Закона 131-ФЗ за 2006-2009 годы» предлагается последовательно провести следующие мероприятия.

1. Предварительное изучение объектов и сбор информации

1. Анализ нормативно-правовых актов

1.1. Учитывая, что с момента принятия Закон претерпел значительные изменения, в рамках данного аудита эффективности следует изучить изменения Закона 131-ФЗ начиная с 1.01.2006.

В частности, следует обратить внимание на изменение состава и структуры полномочий каждого уровня местного самоуправления (сельских поселений, городских округов, муниципальных районов).

С целью системного подхода к изучению динамики структуры полномочий разного уровня предлагается составить карту полномочий (в табличном варианте).

Параллельно с установлением изменения структуры полномочий проанализировать изменения административно-территориального устройства Волгоградской области. Возможна подготовка запросов в Управление Министерства юстиции РФ по Волгоградской области и государственное управление аппарата администрации Волгоградской области на предмет регистрации Уставов муниципальных образований, а также внесения изменений в Уставы.

Наряду с этим следует изучить нормативные правовые акты Волгоградской области, касающиеся полномочий и деятельности органов местного самоуправления, в том числе:

- Закон Волгоградской области от 07.10.97 №139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» (с изменениями);
- Закон Волгоградской области от 12.01.2006 №1188-ОД «Об основных направлениях по разграничению объектов муниципальной собственности между поселениями и муниципальным районом» (с изменениями);
- Закон Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области»;

- Закон Волгоградской области от 11.04.2008 № 1661-ОД «О предоставлении бюджетам муниципальных образований Волгоградской области субсидий на развитие общественной инфраструктуры муниципального значения»;

- Закон Волгоградской области от 8.11.2007 №1550-ОД «О методике распределения субвенций из областного фонда компенсаций бюджетам муниципальных районов и городских округов Волгоградской области для финансового обеспечения переданных органам местного самоуправления муниципальных образований государственных полномочий по составлению, изменению и дополнению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций»;

- Закон Волгоградской области от 4.12.2006 №1355-ОД «О методике распределения между бюджетами городских округов и поселений Волгоградской области субвенции, выделяемой из федерального фонда компенсаций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты»;

а также Законы Волгоградской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Волгоградской области.

1.2. Изучить нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, устанавливающие показатели по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, в т.ч.:

- Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

- Распоряжение Правительства РФ 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»;

- Постановление администрации Волгоградской области от 10 августа 2009 г. № 297-п «Об эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области»;

- Приказ комитета экономики администрации Волгоградской области №83 от 30 сентября 2009 г. «Об утверждении перечня показателей для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области и определения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области за 2008 год».

2. Анализ практики проведения мониторинга эффективности деятельности ОМСУ, а также результатов контрольных мероприятий

2.1. В рамках проведения данного аудита эффективности рекомендуется изучить имеющийся опыт Волгоградской области и других регионов проведения мониторинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее - ОМСУ). Учесть выявленные плюсы и минусы в: методах оценки и сборах информации, корректности самих показателей для оценки. Тем самым снизятся риски при разработке критериев оценки.

2.2. Провести анализ результатов проведенных контрольно-счетной палатой Волгоградской области проверок в муниципальных образованиях, выявив наиболее актуальные и часто встречающиеся проблемы в организации работы органов местного самоуправления.

3. Разработка критериев оценки эффективности

3.1. Для утверждения критериев оценки эффективности использования средств областного и местных бюджетов формируется экспертно-консультативный совет из

представителей КСП, представителей органов исполнительной власти Волгоградской области, представителей ВУЗов, осуществляющих научную деятельность в сфере региональных и муниципальных финансов, представителей Ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области», Совета руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области при Волгоградской областной Думе и других общественных организаций.

Разработанные критерии должны являться своего рода «нормативной моделью» и показывать какой результат является показателем эффективной работы и использования муниципальных средств.

Состав критериев оценки должен быть достаточным для формирования обоснованных заключений и выводов по результатам аудита эффективности.

3.2. Оценку эффективности деятельности предлагается проводить по трем направлениям: анализ начального состояния, анализ проводимой работы (прилагаемых усилий) и как итог анализ эффективности принятых мер/выполненной работы ОМСУ.

Использование государственных и муниципальных средств в данном аудите эффективности рассматривается как неотъемлемая составная часть деятельности ОМСУ.

Эффективность использования государственных и муниципальных средств характеризуется достижением конечных результатов при наименьших затратах.

Эффективность использования государственных и муниципальных средств является комплексной оценкой *экономичности, продуктивности и результативности*.

- *Продуктивность*. Использование государственных и муниципальных средств ОМСУ может быть оценено как продуктивное в том случае, когда затраты по конкретной оказанной услуге (выполняемому полномочию, виду деятельности) будут равны или меньше запланированных показателей.

Если нормативы бюджетных расходов на оказание муниципальных услуг (выполнение полномочий, виду деятельности) отсутствуют, то сравниваются фактически полученные соотношения между затратами и результатами с достигнутыми в предшествующий период или с аналогичными соотношениями в других ОМСУ.

Определение продуктивности предлагается проводить по следующим направлениям:

- *экономическое развитие муниципального образования;*
- *муниципальное управление;*
- *дошкольное образование;*
- *дополнительное образование детей;*
- *образование (общее);*
- *здравоохранение;*
- *физическая культура и спорт;*
- *библиотечное обслуживание;*
- *учреждения культуры (дома культуры, музеи и т.д.);*
- *жилищно-коммунальное хозяйство;*
- *благоустройство территорий;*
- *доступность и качество жилья.*

- *Экономичность*. Использование государственных и муниципальных средств является экономичным, если ОМСУ достигли заданных результатов с применением наименьшего объема средств или более высоких результатов с использованием заданного объема государственных и муниципальных средств. В отсутствие стандартизации муниципальных услуг, которая бы учитывала различия в социально-экономическом положении муниципальных образований разного уровня (к примеру, стандарт оказания услуг ЖКХ в городском округе и в сельском поселении будут различаться), а также в отсутствии четко определенной «цены» муниципальной услуги, определение экономичности является самой сложной задачей в рамках данного аудита эффективности. Решение этой задачи возможно лишь силами экспертно-консультативного совета.

Определение экономичности проводится по тем же направлениям, что и определение продуктивности. Кроме этого, проводится анализ экономичности организации муниципального управления. При определении экономичности необходимо по возможности проанализировать источники произведенных расходов, и оценить имелись ли возможности приобретения ресурсов более экономным/рациональным способом.

Проводится сравнение затраченных ресурсов конкретным ОМСУ с аналогичными показателями предыдущего периода и с показателями других ОМСУ.

- *Результативность.* Характеризует степень достижения запланированных результатов. Оценивается процент достижения конечного результата по каждому виду деятельности (полномочию) (чем он больше, тем результативнее деятельность). Дается также интегральная оценка по всем видам деятельности (полномочиям) в целом.

Для оценки результативности возможно сравнение итоговых показателей с аналогичными по аналогичным ОМСУ, средними по группам ОМСУ или региону, либо при наличии со среднероссийскими. Также возможна группировка муниципальных образований по сходным по значению показателям, при этом сравнение производится внутри группы и групп между собой.

При определении результативности необходимо выявлять и анализировать факторы, оказавшие влияние на достижение/недостижение результата, и при необходимости степень их воздействия.

Для оценки результативности и продуктивности того или иного вида деятельности (полномочия, муниципальной услуге) экспертно-консультативным советом утверждаются критерии оценки.

В процессе проведения оценки показателей следует обратить особое внимание на влияние на эти показатели реализуемых целевых программ (регионального и муниципального уровня), приоритетных национальных проектов.

II. Проведение аудита эффективности

1. Анализ выполнения объектами проверки поставленных задач и достижения ими конкретных результатов

1.1. Отследить динамику исполнения и передачи полномочий местного значения поселений во взаимосвязи с изменениями состава и структуры полномочий каждого уровня (п 1.1. раздела I). По возможности установить причинно-следственные связи.

1.2. Процесс сбора информации и фактических данных для получения аудиторских доказательств включает следующие этапы:

1) проверяющие собирают информацию в соответствии с планом проведения проверки, проверяют ее полноту, приемлемость и достоверность;

2) анализируют собранные фактические данные и определяют, являются ли они достаточными для того, чтобы оценить работу ОМСУ/сферу проверки на основе используемых критериев;

3) если этой информации недостаточно, собираются дополнительные данные.

В процессе сбора информации возможна подготовка запросов различным органам. Для удобства обработки информации запросы предпочтительней делать в виде таблиц.

Аудиторские доказательства представляют собой информацию и фактические данные, собранные проверяющими, на основе которых формируются результаты аудита эффективности.

1.3. В рамках проведения проверок исполнения бюджетов муниципальных районов Волгоградской области собирается информация в соответствии с целями аудита эффективности, а также производятся проверки в городских и сельских поселениях в соответствии с планом.

2. Формулировка выводов по результатам проверки.

Выводы по результатам проверки должны:

- характеризовать соответствие тех или иных фактических результатов деятельности ОМСУ утвержденным критериям;

- указывать степень, характер и значимость выявленных отклонений от утвержденных критериев;

- определять причины существующих проблем и последствия, которые они могут повлечь за собой.

3. Выработка рекомендаций

Рекомендации должны быть направлены на:

- определение сфер, требующих приоритетного внимания ОМСУ городских округов и муниципальных районов;

- выявление внутренних резервов муниципалитетов (финансовых, материально-технических, кадровых и других) для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг и уровня его жизни;

- формирование перечня мероприятий по повышению результативности деятельности ОМСУ, в том числе по снижению неэффективных расходов местных бюджетов.

При выработке рекомендаций следует по возможности определить и учесть «цену» принятия тех или иных решений и временные рамки для принятия и реализации рекомендаций.

III. Подготовка отчета о результатах аудита эффективности

В отчет о результатах аудита эффективности следует включать не только выявленные недостатки, но и заслуживающие внимания достижения в проверяемой сфере, в том числе и положительные результаты деятельности ОМСУ.

Отчет, содержащий выводы и рекомендации, рассматривается на экспертно-консультативном совете с целью их объективной оценки.

В целом требования к оформлению отчета о проведенном аудите эффективности соответствуют положениям, изложенным в Инструкции по подготовке, проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий КСП Волгоградской области, утвержденной приказом председателя КСП Волгоградской области от 06.10.2008 №147-к.