Терешкин Герман Валерьевич – аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление» Санкт-Петербургской академии управления и экономики (г. Санкт-Петербург). E-mail: info@spbame.ru

Пак Хе Сун – канд. экон. наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Санкт-Петербуржской академии управления и экономики (г. Санкт-Петербург). E-mail: natali-pak@yandex.ru

Внимание авторов сконцентрировано на вопросах оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в области развития и поддержки малого предпринимательства. Описаны официально принятые на уровне федерации методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти с выделением параметров, характеризующих сферу малого предпринимательства. На примере Ленинградской области рассмотрен региональный опыт внедрения системы оценки.

Ключевые слова: малое предпринимательство, эффективность деятельности органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, методика оценки эффективности, Ленинградская область.

Развитие малого предпринимательства как критерий оценки деятельности органов местного самоуправления

На современном этапе реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации одной из актуальных задач, обуславливающих дальнейший ход самой реформы, является необходимость внедрения института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Проведение оценки в общероссийском масштабе, учитывая существующие различия сложившихся параметров и потенциала муниципалитетов в разных регионах России, требует разработки и установления единой системы показателей, характеризующих социально-экономическое развитие территорий и дающих предпосылки для их комплексного анализа и инновационного развития, в том числе в сфере развития малого предпринимательства.

Правовая основа для осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ заложена *Указом Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ"*. В данном нормативном документе сформулирован базовый инструментарий оценочного процесса, а именно утвержден основной перечень показателей для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе в сфере малого предпринимательства: доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций

субъекта РФ; доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта.

В дальнейшем задача практического внедрения оценочного процесса была транслирована на муниципальный уровень. Основополагающим документом в этом отношении стал *Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»*, во многом аналогичный Указу № 825. Основной перечень показателей включает следующие характеристики социально-экономического развития муниципалитетов в сфере малого предпринимательства:

- число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения муниципального района (городского округа);
- доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций;
- доля детских дошкольных муниципальных учреждений от общего числа организаций, в том числе субъектов малого предпринимательства, оказывающих услуги по содержанию детей в таком учреждении, услуги по дошкольному образованию и получающих средства бюджета муниципального района (городского округа) на оказание таких услуг.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р, принятым в развитие норм Указа № 607, утверждены следующие инструменты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (МСУ):

а) перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;

б) типовая форма доклада глав местных администраций о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

в) методика мониторинга эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов;

г) методические рекомендации о порядке выделения 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 МСУ.

В состав дополнительных показателей оценки включена стоимостная величина, характеризующая структуру расходной части местного бюджета, а именно доля расходов на развитие и поддержку малого предпринимательства в общем объеме расходов бюджета муниципального образования. В структуру ежегодного доклада глав местных администраций включен подраздел «Развитие малого и среднего предпринимательства» (раздела I «Экономическое развитие»), который предполагает изложение следующих показателей эффективности деятельности:

- число субъектов малого предпринимательства на 10000 человек населения муниципального района (городского округа);
- доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций муниципального района (городского округа).

Кроме того, раздел IV доклада «Дошкольное и дополнительное образование детей» включает показатель доли детских дошкольных муниципальных учреждений в общем числе организаций, в том числе *субъектов малого предпринимательства*, оказывающих услуги по содержанию детей в таком учреждении, услуги по дошкольному образованию и получающих средства бюджета городского округа (муниципального района) на оказание таких услуг (в процентах). Раздел IX доклада «Организация муниципального управления» включает финансовый показатель, относящийся к исполнению местного бюджета: общий объем расходов бюджета муниципального образования, в том числе на развитие и поддержку малого предпринимательства, из них:
- в расчете на одно малое предприятие муниципального образования;
- в расчете на одного жителя муниципального образования.

Указанные показатели также свидетельствуют о наличии единого подхода во внедрении оценочных процедур на региональном и муниципальном уровнях, что способствует унификации целевых установок деятельности органов исполнительной власти и повышению качества агрегации данных об итогах социально-экономического развития регионов. Для примера, в инструкции по подготовке доклада высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период (разработана *Центром публичных реформ* – некоммерческой организацией, осуществляющей экспертную поддержку разработки и проведения реформ в России) даются рекомендации по подготовке следующих данных:
- доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций региона;
- доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта;
- расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку и развитие малого предпринимательства.

В утвержденной Распоряжением № 1313-р *методике* мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления сопоставление отчетных показателей происходит в том же отраслевом разрезе, что и при разработке ежегодного отчетного доклада, а именно по следующим направлениям: экономическое развитие, уровень доходов населения и здоровья, здравоохранение и образование, физическая культура и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищная политика,

организация муниципального управления.

При характеристике экономического развития муниципального образования методика предполагает расчет показателей, утвержденных упомянутым Указом Президента РФ № 607 в составе основного перечня – число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10000 человек населения, доля среднесписочной численности работников малых предприятий в численности работников всех предприятий. Динамика роста этих показателей должна свидетельствовать об эффективности деятельности органов МСУ в сфере развития малого и среднего предпринимательства. Характеризуя уровень экономического развития, эти показатели рассматриваются в совокупности с показателем расходов бюджета муниципального образования на развитие и поддержку малого предпринимательства. Рассчитываемые величины отражают уровень развития малого предпринимательства и его роль на рынке труда, а также позволяют дать оценку эффективности и достаточности мер, принимаемых органами МСУ, по стимулированию предпринимательской активности широких слоев населения.

Социальной роли малого предпринимательства отводится приоритетное значение при расчете показателя, характеризующего уровень развития образования, прежде всего, дошкольного и дополнительного. Показатель доли детских дошкольных муниципальных учреждений, в том числе *субъектов малого предпринимательства*, оказывающих услуги по содержанию детей в таком учреждении, услуги по дошкольному образованию и получающих средства бюджета городского округа (муниципального района) на оказание таких услуг, в общем числе организаций характеризует уровень развития услуг по дошкольному образованию в муниципальных образованиях. К числу социально-ориентированных показателей можно также в перспективе отнести и величины долевого представительства субъектов малого и среднего бизнеса в таких отраслях, как: здравоохранение, предоставление коммунальных услуг населению, управление жилищным фондом.

В рассмотренной выше группе нормативных документов федерального уровня четко сформулирована роль органов исполнительной власти нижестоящих уровней не просто как субъекта оценки, а как активного участника и администратора информационной базы для оценочного процесса. Как следствие, это привело к принятию, практически, во всех субъектах РФ региональных нормативных актов, реализующих принципы, определенные в профильном федеральном законодательстве, конкретизирующих инструментарий оценки и устанавливающих ряд дополнительных показателей оценки деятельности исполнительных органов.

В качестве примера остановим свой выбор на нормативной базе субъекта РФ – *Ленинградской области*.

В регионе развита инфраструктура поддержки малого предпринимательства: в составе областного правительства создан комитет по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка,

координирующий реализацию мер соответствующей государственной поддержки; созданы и функционируют Ленинградский областной центр поддержки предпринимательства, Ленинградское областное агентство поддержки малого и среднего бизнеса, ОАО «Агентство кредитного обеспечения». В муниципальных образованиях области создано 36 специализированных структур поддержки предпринимательства (фонды, бизнес-инкубаторы, ресурсные и социально-деловые центры), более 20 некоммерческих объединений предпринимателей.

Региональными программами предусмотрены такие финансовые меры поддержки малого бизнеса, как: предоставление льготных займов; предоставление на конкурсной основе стартовых пособий; предоставление субъектам малого предпринимательства компенсации части затрат, связанных с уплатой процентов за пользование кредитами, процентов по займам и лизинговым платежам; предоставление поручительств при отсутствии достаточного залогового обеспечения; компенсация расходов, связанных с получением международных сертификатов и участием в выставочных мероприятиях.

В целях реализации норм федерального законодательства в сфере реформы местного самоуправления в Ленинградской области уже в августе 2007 года были приняты основные нормативные акты, касающиеся оценки эффективности работы органов исполнительной власти и устанавливающие расширенный перечень показателей оценки с учетом региональной специфики. Это, прежде всего, *Постановление правительства Ленинградской области от 31 августа 2007 г. № 224 «Об утверждении показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области»,* которым установлен следующий перечень показателей в сфере малого, среднего бизнеса и потребительского рынка для структур государственной власти:

1) доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций;

2) доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта;

3) расходы консолидированного бюджета Ленинградской области на поддержку и развитие малого предпринимательства;

4) индекс превышения среднедушевого оборота розничной торговли и объема платных услуг относительно прожиточного минимума в области;

5) динамика оборота малых предприятий;

6) динамика доходов консолидированного бюджета от деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории Ленинградской области, к которым применяется единый налог на вмененный доход (ЕНВД) и упрощенная система налогообложения (УСН);

7) динамика объема финансовых ресурсов, полученных субъектами малого предпринимательства с использованием поручительств ОАО "Агентство кредитного обеспечения";

8) динамика оборота розничной торговли по Ленинградской области;

9) динамика объема оказания бытовых услуг населению;
10) объем налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства, получивших поддержку в рамках региональных целевых программ, на один рубль средств государственной поддержки, оказанной субъектам малого предпринимательства в рамках региональных целевых программ из областного бюджета.

Следует отметить, что приведенный в областном постановлении перечень показателей оценки сравнительно шире базового перечня, установленного Указом Президента № 825. Также очевидна ориентация на объемные показатели работы малых предприятий области за отчетный период, а показатели 7 и 10 отражают эффект от реализации инструментов государственной поддержки малого предпринимательства, предусмотренных для областных предпринимателей в региональной целевой программе.

Поскольку в Ленинградской области сформирована разветвленная система местного самоуправления, а именно 222 муниципальных образования, в т. ч. 17 муниципальных районов, 1 городской округ, 62 городских поселения, 142 сельских поселения, для обеспечения комплексной оценки результатов их деятельности было издано *Постановление правительства Ленинградской области от 31 августа 2007 г. № 225 «Об утверждении показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»*. В этом документе, в отличие от вышеуказанных федеральных актов, нашла отражение двухуровневая структура организации органов местного самоуправления (показатели оценки сгруппированы в два блока – для муниципальных районов и городского округа, а также для городских и сельских поселений).

Показатели для оценки эффективности деятельности органов МСУ муниципальных районов и городского округа Ленинградской области в сфере малого, среднего бизнеса потребительского рынка:
1. Динамика доходов консолидированного бюджета области от деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального района (городского округа), находящихся на ЕНВД и УСН.
Формула расчета: Тмр1 = (S1/S0) х 100% , где:
Тмр1 – темпы роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет области от деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального района и находящихся на ЕНВД, УСН (в процентах).
S1 – сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет области от деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального района и находящихся на ЕНВД, УСН, за отчетный период.
S0 – сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет области от деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального района и находящихся на ЕНВД, УСН, за аналогичный период предыдущего года.

2. Обеспеченность торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей муниципального района.
Формула расчета: Тмр2 = (О т/п факт./О т/п расч.) х 100%, где:
Тмр2 – показатель соотношения фактической и расчетно-нормативной обеспеченности торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей муниципального района (в процентах).
О т/п факт. – фактическая обеспеченность торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей муниципального района (кв. м).
О т/п расч. – расчетно-нормативная обеспеченность торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей муниципального района (кв.м) , рассчитываемая по формуле:
О т/п расч. = [(280хНгор.) + 300хНсел.)] / (Нгор. + Нсел.), где:
280 – норматив обеспеченности жителей городского поселения торговыми площадями в сфере розничной торговли из расчета 280 квадратных метров на одну тысячу жителей* (* – в соответствии со СНиП 2.07.01-89 "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений").
300 – норматив обеспеченности жителей сельского поселения торговыми площадями в сфере розничной торговли*.
Нгор., Нсел. – численность населения всех городских и, соответственно, сельских поселений муниципального района.
3. Обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей муниципального района.
Формула расчета: Т мр3= (О р/м факт./О р/м расч.) х 100%, где:
Тмр3 – показатель соотношения фактической и расчетно-нормативной обеспеченности рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей муниципального района (в процентах).
О р/м факт. – фактическая обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей муниципального района;
О р/м расч. – расчетно-нормативная обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей муниципального района, рассчитываемая по формуле:
О р/м расч. = [(9хНгор.) + 7хНсел.)] / (Нгор. + Нсел.), где:
9 – норматив обеспеченности жителей городского поселения муниципального района рабочими местами из расчета 9 рабочих мест на одну тысячу жителей*.
7 – норматив обеспеченности жителей сельского поселения муниципального района рабочими местами*.
Нгор., Нсел. – численность населения всех городских и, соответственно, сельских поселений муниципального района.
4. Обеспеченность жителей муниципального района (городского округа) посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей. Формула расчета: Тмр4 = О п/м факт./40 пос.мест х 100%, где:

Тмр4 – показатель соотношения фактической и нормативной обеспеченности посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей муниципального района (в процентах).
О п/м факт. – фактическая обеспеченность посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей муниципального района.
40 пос. мест – нормативная обеспеченность посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей*.
5. Динамика количества субъектов малого предпринимательства (малых предприятий и индивидуальных предпринимателей) на одну тысячу жителей городского округа. Формула расчета: Т го = (N1 / N0) х 100%, где:
Тго – темп роста количества субъектов малого предпринимательства городского округа (в процентах).
N1, N0 – количество субъектов малого предпринимательства на одну тысячу жителей городского округа по состоянию соответственно на конец и на начало отчетного периода.

Показатели для оценки эффективности деятельности органов МСУ поселений Ленинградской области в сфере малого, среднего бизнеса и потребительского рынка:
1. Динамика количества субъектов малого предпринимательства (малых предприятий и индивидуальных предпринимателей) на одну тысячу жителей поселения. Формула расчета: Т п 1= (N1 / N0) х 100% , где:
Т п1 – темп роста количества субъектов малого предпринимательства поселения (в процентах).
N1, N0 – количество субъектов малого предпринимательства на одну тысячу жителей поселения по состоянию, соответственно, на конец и на начало отчетного периода.
2. Обеспеченность торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей поселения.
Формула расчета: Т п2 = (О т/п факт./280 (300) кв.м) х 100% , где:
Т п2 – показатель соотношения фактической и нормативной обеспеченности торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей городского (сельского) поселения (в процентах).
О т/п факт. – фактическая обеспеченность торговыми площадями в сфере розничной торговли на одну тысячу жителей городского (сельского) поселения (квадратных метров).
280, 300 – нормативы обеспеченности жителей городского и, соответственно, сельского поселения торговыми площадями в сфере розничной торговли из расчета 280 или 300 квадратных метров на одну тысячу жителей*.
3. Обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей поселения.
Формула расчета: Т п3 = (О р/м факт./9(7) раб.мест) х 100% , где:
Т п3 – показатель соотношения фактической и нормативной обеспеченности рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей городского (сельского) поселения (в процентах).

О р/м факт. – фактическая обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей поселения.
9, 7 – нормативная обеспеченность рабочими местами в сфере бытового обслуживания на одну тысячу жителей соответственно для городских и сельских поселений*.
4) Обеспеченность жителей посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей поселения.
Формула расчета: Т п4 = О п/м факт./40 пос.мест х 100% , где
Т п4 – показатель соотношения фактической и нормативной обеспеченности посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей городского (сельского) поселения (в процентах).
О п/м факт. – фактическая обеспеченность посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей поселения.
40 пос. мест – нормативная обеспеченность посадочными местами в сфере общественного питания на одну тысячу жителей поселения*.

По мнению авторов, представленная выше характеристика оценочных показателей эффективности деятельности органов МСУ Ленинградской области может представлять практический интерес для широкого круга муниципальных образований других субъектов РФ.

Практическая реализация оценочных процедур свидетельствует о критическом отсутствии достоверной муниципальной статистики как базы для анализа. Ключевую роль этого аспекта подтверждает и экспертное сообщество. Так, эксперты Центра публичных реформ, характеризуя основные трудности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, на этапе введения системы оценки эффективности в числе главных формулируют следующие вопросы:
1. где взять информацию для заполнения формы доклада и как посчитать те или иные показатели (значения)?
2. как организовать процесс сбора и анализа данных с наименьшими затратами, но наибольшей эффективностью?

Эксперты Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) также определяют как одну из ключевых причин торможения экономической активности муниципальных образований отсутствие необходимой статистической информации.

В сегодняшних условиях большинство муниципальных образований не располагает полными данными для оценки экономического положения своих территорий и прогнозирования их развития. Это препятствует реализации полномочий органов местного самоуправления по разработке планов социально-экономического развития, бюджетному планированию. Объем получаемой сегодня от Росстата информации недостаточен, прежде всего, в отношении показателей деятельности предприятий малого бизнеса. В результате, органы государственной статистики получают данные методом «досчета», предприниматели без образования юридического лица вообще не учитываются, тогда как именно малый бизнес является одним из основных

налогоплательщиков для многих местных бюджетов. На создание полноценной муниципальной статистики у местных бюджетов средств недостаточно.

Присоединяясь к рекомендациям ВСМС, необходимо поддержать обращение в адрес Правительства Российской Федерации по созданию организационных и правовых условий для ведения качественного и достаточного по объему информации мониторинга финансового состояния муниципальных образований, созданию эффективной системы информационного и методического обеспечения муниципальных образований на основе укрепления их взаимодействия с органами статистического учета и налоговыми органами.

Активная позиция органов исполнительной власти в процессе проведения оценки будет стимулировать их к внедрению прогрессивных методов управления в экономике и социальной сфере, создаст основу для повышения эффективности и стимулирования инновационной деятельности.

Литература и источники:

1. Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ".

2. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р

Постановление Правительства Ленинградской области от 31 августа 2007 г. № 224 «Об утверждении показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области».