

*Регион: экономика и социология, 2008, № 3, с. 220–232*

## ПРИНЦИПЫ ОБЩЕСТВЕННОГО АУДИТА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**В.Л. Тамбовцев, Т.Д. Баснина, Е.П. Вигушина, С.А. Иванова,  
В.С. Маньков, Е.Е. Полянская, Н.В. Суханова, А.П. Сысоев**

*Московский государственный университет*

### **Аннотация**

Анализируются принципы общественного (гражданского) аудита деятельности органов местного самоуправления по показателям конечного результата и критериям удовлетворенности населения действиями муниципалитетов, а также методические подходы к его организации и проведению.

**Ключевые слова:** административная реформа, оценка, эффективность, взаимодействие, органы местного самоуправления, гражданское общество

### **ОБЩЕСТВЕННЫЙ АУДИТ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ**

Одной из задач, определенных в Концепции административной реформы в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г., являются обеспечение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, а также повышение эффективности взаимодействия органов власти и гражданского общества. В рамках административной реформы, согласно этой концепции, должны быть разработаны и внедрены механизмы

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений и общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости;
- создания при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества и др.

Одновременно в стране продолжается реформа бюджетного процесса, предполагающая усиление ориентации бюджетных расходов на конечные общественно значимые результаты. Начало этому было положено Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Поскольку важнейшей составляющей характеристики конечных результатов функционирования органов исполнительной власти являются оценки удовлетворенности населения действиями этих властных структур, естественным представляется соединить требования обеих реформ в категории общественного (или гражданского) аудита деятельности органов исполнительной власти.

Вероятно, первой попыткой разработки механизма такого аудита и его экспериментального опробования был проект, реализованный в 2006–2007 гг. Институтом национального проекта «Общественный договор» для Федеральной антимонопольной службы (ФАС). В ходе его реализации были сформулированы основные принципы общественного аудита органов исполнительной власти, подготовлены методики формирования необходимых организационных структур, методики проведения оценки различных сторон деятельности территориальных подразделений ФАС, а также в пилотном режиме была осуществлена соответствующая оценка в нескольких субъектах Российской Федерации.

Часть названных методик описывают процесс создания каналов взаимодействия (общественные советы, участие представителей общественных организаций в коллегиях и рабочих группах органов исполнительной власти), часть – процедуры общественной оценки результатов проведения антимонопольной политики и еще одна часть – процедуры общественной оценки характера действий органов исполнительной власти (доступность информации для посетителей, пред-

ставленность в средствах массовой информации, включая Интернет, и т.п.). Очевидно, методики первого и третьего «блоков» практически без изменений могут быть тиражированы для общественного мониторинга всех органов исполнительной власти и местного самоуправления, в то время как методики второго должны специально разрабатываться для каждого конкретного органа отдельно.

Одним из каналов взаимодействия органов власти и гражданского общества в Концепции административной реформы названы общественные советы при органах исполнительной власти. Общественный совет – не новый для органов исполнительной власти инструмент. Экспертные (консультативные, научные и др.) советы, которые высказывали свое мнение по отдельным направлениям деятельности органа, традиционно существовали еще при советских министерствах. В состав советов включались специалисты в профильной области знаний, а их решения имели рекомендательный характер. В последние годы довольно большое распространение получила практика создания экспертно-консультативных структур и при органах управления субъектов Федерации. Например, в 1995 г. был создан Совет по малому предпринимательству г. Санкт-Петербурга. Основными направлениями его деятельности являются согласование интересов власти и субъектов малого предпринимательства в формировании и реализации социально-экономической политики региона, разработка рекомендаций по защите интересов субъектов малого предпринимательства при реализации в городе экономической, градостроительной, имущественной и социальной политики. С этой целью Совет проводит исследования, анализирует эффективность мер государственной поддержки предпринимательства, готовит ежеквартальный доклад о состоянии дел и основных проблемах в малом предпринимательстве и т.д.

Общественные палаты как инструмент взаимодействия общественных объединений и власти стали создаваться в регионах в конце 90-х годов. Способы формирования палат очень разнообразны: от назначения главой региона до выборов общественными объединениями. Деятельность палат также сильно различается. Например, члены Общественной палаты Брянской области участвуют в формировании областного бюджета, в обсуждении основных законодательных актов, программ

социально-экономического развития региона. С их участием рассматриваются также вопросы военно-патриотического воспитания молодежи, повышения качества образования и др. В Общественной палате Воронежской области созданы комитеты практически по всем значимым направлениям деятельности. В палату входят представители более 300 общественных организаций, действующих в регионе. Палата не только участвует в обсуждении социально значимых для региона вопросов, но и реализует собственные благотворительные и социальные программы. Через созданные палатой механизмы осуществляется поддержка органами власти инициатив и проектов общественных организаций.

Отличие общественных советов, которые предлагается создавать в рамках административной реформы, состоит в отходе от профессионального принципа их формирования. Общественная оценка управленческой деятельности не может формироваться исключительно внутри профессионального сообщества. Фактически новые советы должны стать каналами связи между обществом и властью, выполняя одновременно и функцию общественного давления на органы исполнительной власти. Именно поэтому важно включать в состав совета представителей разных общественных групп, что позволит выявлять и согласовывать противоречивые позиции, а также учитывать специфические потребности отдельных социальных групп.

Так, в состав общественно-консультативных советов (ОКС), созданных при территориальных органах ФАС, вошли представители организаций, занимающихся вопросами защиты прав граждан, представители бизнес-ассоциаций, а также представители экспертного сообщества. Такой состав ОКС позволяет формировать достаточно репрезентативные общественные оценки как результатов, так и процесса деятельности упомянутых органов.

## **КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И НЕПОСРЕДСТВЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Вопросы оценки результатов действий органов исполнительной власти являются наиболее сложными и неоднозначными в рамках обсуждаемой проблематики. Упомянутое выше Постановление Пра-

вительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» и Концепция административной реформы подчеркивают необходимость оценки конечных результатов этих действий. Однако более внимательный анализ показывает, что реализация такого подхода сопряжена со значительными методологическими трудностями.

Орган исполнительной власти, используя те или иные ресурсы, осуществляет управленческие действия, производящие некоторые изменения вне данного органа, но в рамках сферы его компетенции. Такие изменения представляют собой **непосредственные результаты** деятельности данного органа власти. Их содержание зависит только от того, какие ресурсы и как именно использовал этот орган, т.е. от компетентности государственных (или муниципальных) служащих, качества планирования и эффективности использования ограниченных ресурсов. Так, один из множества возможных непосредственных результатов действий региональных органов – школа, построенная в некотором населенном пункте, или дорога, проложенная между пунктами А и Б.

Однако граждан-налогоплательщиков, на чьи средства, собственно говоря, и возведена школа или построена дорога, интересуют не эти объекты как таковые, а те дополнительные выгоды (или издержки), которые они получают от их строительства. Региональное руководство также интересуют не сами эти объекты, а связанные с ними изменения (желательно позитивные) в оценках его деятельности со стороны граждан. Федеральные власти заинтересованы не в школе или дороге самих по себе, а в повышении у граждан доверия к власти, поддержке на выборах, росте человеческого потенциала населения, повышении конкурентоспособности экономики и т.д.

Совокупность разнообразных (и подчас противоречивых) последствий достижения непосредственных результатов и представляет собой **конечные результаты** действий органов исполнительной власти. Их отличительная черта заключается в том, что они зависят от действий не только органов исполнительной власти, но и многих других субъектов, отнюдь не согласовывающих свои действия с этими органами. Влияют на конечные результаты и события, вообще не являющиеся следствиями чьих-либо действий. Поэтому оценивать органы исполнительной власти по конечным результатам, не вычлняя их

«вклад» из всего множества факторов, формирующих именно такую совокупность последствий, – значит ошибочно приписывать этим органам как положительные, так и отрицательные составляющие конечных результатов. Однако выделение подобного вклада, а тем более, его измерение – очень непростая задача, и издержки ее решения могут существенно превысить те положительные последствия, которые можно ожидать от самого факта оценивания органов исполнительной власти по конечным результатам их действий.

Вернемся к примеру с построенной школой. Если считать, что конечные результаты образования – это приращение человеческого и социального капитала выпускников, то для их достижения нужно не только (а может быть, и не столько) новое здание, но и подготовленные учителя, заинтересованные в формировании у учащихся современных компетенций, и соответствующие методики обучения, и учебные пособия, и заинтересованность учащихся в обретении компетенций, и поддержка этой заинтересованности родителями. Если ничего из перечисленного, кроме нового школьного здания, в месте его локализации нет, то и желаемый конечный результат просто не возникнет. Но ведь по крайней мере половина из названных факторов – вне сферы компетенции региональных властей. Разумно ли оценивать их действия по упомянутому конечному результату?

Необходимо заметить, что требования официальных документов относительно оценок по конечным результатам кроме отмеченных трудностей влекут за собой и ряд прямых негативных последствий. Во-первых, федеральные органы исполнительной власти, с 2004 г. разрабатывающие в экспериментальном порядке Доклады о результатах и основных направлениях деятельности и обязанные включать в эти доклады показатели конечных результатов расходования бюджетных средств, сплошь и рядом включают в них такие «конечные результаты» своих действий, которые лишь в незначительной степени зависят от этих действий\*. Соответственно, при попытках оценить работу этих органов именно по конечным результатам вероятность

---

\* В этом достаточно легко убедиться, если внимательно просмотреть доклады, вывешенные на Интернет-сайтах ряда федеральных министерств.

ошибочной оценки становится очень высокой – со всеми вытекающими последствиями.

Во-вторых, это попытки введения масштабных систем показателей, призванных оценить конечные результаты работы региональных органов власти. Здесь также значительное число показателей зависит не только и не столько от действий региональных властей, так что возможности для неадекватных оценок весьма широки.

Опираясь на высказанные общие соображения, перейдем к анализу проблем общественного аудита органов местного самоуправления.

### **ПРЕДМЕТ ОБЩЕСТВЕННОГО АУДИТА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Что в действительности может быть предметом адекватной общественной оценки действий органов местного самоуправления, которая могла бы реально использоваться для улучшения форм и способов их работы? Общий ответ очевиден: те последствия (результаты) действий власти, которые непосредственно зависят от компетентности государственных служащих (и разумеется, от их ресурсных возможностей) и которые могут быть компетентно оценены гражданами. Под это общее определение подпадают две категории последствий: полнота отражения в действиях власти приоритетов населения и отношение представителей власти к гражданам, прямо или косвенно ее избравшим. Иными словами, то, что граждане могут оценить, не выполняя дорогостоящие процедуры по изучению действий властей, – это, во-первых, тем ли власть занимается, что действительно нужно гражданам, на правильных ли направлениях сосредоточены ее усилия и, во-вторых, как она относится к обращающимся к ней гражданам.

Основанием для положительной оценки по первому направлению может служить наличие очевидных положительных сдвигов в ситуации в какой-либо из сфер компетенции власти, по второму – улучшение условий предоставления гражданам различных административных услуг. Соответственно, оба этих типа оценок могут существенно различаться по разным сферам компетенции органа власти, и вопрос о том, нужно ли их как-то интегрировать, совсем не очевиден. Ведь

общую оценку деятельности органов власти граждане дают в ходе регулярных выборов, поэтому наиболее полезными для целей совершенствования деятельности органов местного самоуправления являются именно оценки отдельных направлений их деятельности.

Характеристика совокупности сфер компетенции различных типов органов местного самоуправления дана, как известно, в Главе 3 «Вопросы местного значения» Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 8 ноября 2007 г.). Среди обширных перечней соответствующих вопросов есть и такие, которые касаются каждого жителя муниципального образования, и такие, успешность решения которых гражданам без специального профессионального анализа просто не видна. Поэтому первый шаг в разработке методического обеспечения общественного аудита органов местного самоуправления – выделение тех функций и услуг этих органов, о результатах и качестве исполнения которых жители могут обоснованно судить исходя из наблюдения условий своей жизни в соответствующем населенном пункте и опыта получения тех или иных административных услуг.

Возьмем для определенности такой вид муниципальных образований, как муниципальный район. К вопросам местного значения для него ст. 15 упомянутого закона относит фактически 29 функций (без учета отложенных). Среди них, с нашей точки зрения, не могут быть предметом общественного аудита результаты осуществления следующих 14 функций (в скобках указан номер функции в ст. 15):

- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета (1);
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района (3);
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района (6.1);
- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды (9);



- утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района (15);
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (18);
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами учреждений культуры (19.1);
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (19.2);
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района (20);
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (21);
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях (23);
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства (25);
- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения в муниципальном районе официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий (26);
- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд (28).

То есть общественному аудиту не могут быть подвергнуты результаты исполнения почти половины функций органов местного самоуправления муниципального района. Причины этого для перечисленных функций различные. Так, осуществление функций (1), (3), (6.1), (9), (15), (20), (21), (23) и (28) рядовые граждане попросту не могут наблюдать. Формулировки функций (18), (19.1), (19.2), (25) и (26) содержат выражение «создание (или обеспечение) условий для...», при этом речь идет об условиях для той или иной важной для жителей муниципального района деятельности, которая, однако, осуществляется не органами местного самоуправления, а другими хозяйствующими субъектами (коммерческими или некоммерческими организациями). Соответственно, ответить без специального исследования на вопрос о том, хорошо или плохо осуществляют органы местного самоуправления эту функцию, граждане не могут.

Рассмотрим в качестве примера функцию 19.1 – создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами учреждений культуры. Если в соответствующих поселениях предоставляются достаточно разнообразные культурно-досуговые услуги, это не означает, что органы местного самоуправления создали для этого необходимые условия: услуги могут предоставляться вопреки отсутствию условий, с преодолением сопротивления местных властей и т.п. Точно так же при наличии условий (предоставление помещений, наличие средств для оплаты и т.п.) может просто не найтись желающих вести какую-либо культурно-досуговую деятельность в соответствующих поселениях. Кроме того, гражданам вообще сложно ответить на вопрос, созданы ли условия для какой-то деятельности или же не созданы, ведь сами эти условия в нормативных документах нигде не определены.

## **ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО АУДИТА**

Для функций, результаты исполнения которых могут стать предметом общественного аудита, определение конкретного инструментария оценки может происходить в рамках следующей логики.

На первом шаге определяется, в какие конкретные действия или типы действий муниципальных органов выливается исполнение этой функции. Ведь осуществление органами местного самоуправления той или иной из своих функций может требовать также действий со стороны других органов власти. Например, для дотационных муниципальных образований региональные органы могут как выделить, так и не выделить необходимые бюджетные средства. В последнем случае муниципальный орган будет не в состоянии осуществлять вмененную ему функцию в желательном для граждан объеме или с достаточным качеством.

На втором шаге выявляется, какие непосредственные результаты исполнения функции являются наблюдаемыми для населения. Очевидно, что таких результатов может быть несколько, так как формулировки функций в законе достаточно широкие. Соответственно, в качестве предмета общественной оценки могут быть выбраны как все такие результаты, так и лишь некоторые из них – в зависимости от сложности самой функции.

На третьем шаге для выбранных непосредственных результатов определяются те вопросы, ответы граждан на которые позволяют сформировать ряд индикаторов качества исполнения функции. Одновременно устанавливаются контингенты опрашиваемых граждан, – это могут быть все жители населенного пункта (или репрезентативная выборка из данной генеральной совокупности), получатели тех или иных услуг (или выборка из таких получателей), представители некоммерческих гражданских организаций, осуществляющих мониторинг исполнения соответствующей функции (если таковые имеются в муниципальном образовании).

В качестве примера рассмотрим функцию 19 «организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов». В компетенции местных органов при выполнении этой функции находятся такие вопросы, как выделение помещений для библиотек, выделение денег на формирование библиотечного фонда, обеспечение связи с библиотечным коллектором, стимулирование сотрудников библиотек, обеспечение возможностей предоставлять гражданам дополнительные услуги (ксерокс, Интернет и т.п.).

Предметом оценки могут стать: 1) наличие библиотек, удобство их расположения; 2) разнообразный библиотечный фонд, наличие в фонде периодических изданий; 3) возможность получения книг из других библиотек; 4) удобство режима работы библиотеки, доброжелательное обслуживание читателей; 5) наличие возможности получить в библиотеке дополнительные услуги.

Вопросы для оценки качества названных непосредственных результатов достаточно очевидны, поэтому нет необходимости приводить их здесь. Что же касается контингентов опрашиваемых, то такими здесь выступают посетители библиотек и, возможно, представители некоммерческих организаций (НКО), специализирующихся в культурно-досуговой сфере.

Характеризуя инструментарий общественного аудита деятельности органов местного самоуправления, важно подчеркнуть, что он не сводится к опросам тех или иных групп граждан. При наличии в муниципальном образовании активных НКО в рамках общественного аудита могут использоваться такие «гражданские технологии», как непосредственное «натурное» наблюдение и осуществление «контрольной закупки» (т.е. попытки получить ту или иную услугу с документальной фиксацией всех значимых моментов этого процесса). Если упомянутых НКО в муниципальном образовании достаточно много, вполне могут проводиться экспертные опросы и т.п.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО АУДИТА**

В настоящее время отсутствуют какие-либо нормативные документы, обязывающие кого-либо осуществлять общественный аудит органов местного самоуправления. Поэтому его реальное проведение в том или ином муниципальном образовании может быть лишь результатом совместного и добровольного решения, принимаемого органом местного самоуправления и определенной совокупностью НКО, действующих на подведомственной ему территории. При этом инициатива относительно принятия такого решения может исходить как от НКО, так и от руководства органа местного самоуправления, заинтересованного в улучшении работы данного органа либо какого-то отдельного его подразделения.

В любом случае последующие (после принятия решения) шаги выстраиваются в очевидную логическую цепочку: разработка методики первичной оценки ситуации, разработка методики формирования заключения (выводов из данных первичной оценки), разработка методики формулирования рекомендаций, осуществление аудита, подготовка заключения и рекомендаций, учет рекомендаций в деятельности органа местного самоуправления.

Поскольку все перечисленные шаги требуют определенных издержек, прежде всего затрат времени участников НКО, постольку естественной представляется постановка вопроса об оплате общественного аудита органом местного самоуправления. С нашей точки зрения, требование такой оплаты в рамках экспериментального проведения общественного аудита со стороны НКО нецелесообразно. Руководитель органа местного самоуправления будет готов (хотя бы частично) оплачивать такой аудит, если только первый его опыт *докажет* ему *полезность* независимой оценки работы подведомственного ему органа власти.

Кроме того, необходимо учитывать и такой момент: в небольших населенных пунктах, где, как говорится, «все друг друга знают», использование формализованных процедур оценки типа очерченной здесь вряд ли позволит предоставить руководству органов местного самоуправления какую-либо *новую* информацию. Независимые оценки работы органов местного самоуправления в таких ситуациях формируются непосредственно гражданами и транслируются через неформальные социальные сети.

В то же время в средних и крупных городах, также являющихся муниципальными образованиями, в силу разнородности их населения непосредственные коммуникации через социальные сети могут нести противоречивую информацию. Поэтому, с нашей точки зрения, именно здесь (при наличии доброй воли сторон) в первую очередь существуют широкие перспективы для организации общественного аудита.

Авторы надеются, что изложенные в статье методические подходы могут оказаться полезными для организации и проведения такого аудита.