

УДК 614.849:352/354-1

mak_s@el.ru

**О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ К ОЦЕНИВАНИЮ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**ON SOME APPROACHES TO EVALUATING THE EFFECTIVENESS
AND EFFICIENCY OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS
IN THE FIELD OF ENSURING FIRE SAFETY OF MUNICIPALITIES**

*Макаркин С. В., кандидат юридических наук, доцент,
Воробьева Е. П., кандидат технических наук, доцент,
Щеткин О. Ю., Крылов А. А.,
Уральский институт ГПС МЧС России, Екатеринбург*

*Makarkin S., Vorobyova E., Shchetkin O., Krylov A.,
The Ural Institute of State Firefighting Service of Ministry
of Russian Federation for Civil Defense, Yekaterinburg*

В статье проанализированы положения законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок, критерии оценивания эффективности деятельности органов местного самоуправления. Выявлено, что ни одна из норм не определяет обеспечение первичных мер пожарной безопасности как направление деятельности органов местного самоуправления, подлежащее оцениванию. Проведен анализ научных работ, посвященных исследованию проблем применения методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе работ в области обеспечения пожарной безопасности. Дана характеристика некоторых ранее действующих и существующих методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в различных сферах. Обозначены цели, задачи, объекты и предметы методики, критерии оценивания и порядок его проведения. Предложена авторская методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности на территории муниципальных образований. Определены основные ключевые и индикаторные показатели результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности органом местного самоуправления, показатели оценки эффективности, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, количественные значения основных пожарных рисков, единые методические подходы к организации мониторинга.

The article analyzes the provisions of legislative and other normative legal acts, regulating the procedure and criteria for evaluating the performance efficiency of local self-government bodies. It is established that none of them determines the provision of primary fire safety measures as an area of activity to be evaluated by local authorities, although this type of activity, in accordance with federal legislation, is a matter of local importance for municipalities.

The analysis of scientific works, devoted to the research of issues associated with the use

of modern methods of evaluation the effectiveness of the performance of local governments, including works dedicated to the assessment of work on the evaluation of municipal fire safety, is carried out. Some previous and existing approaches to assessment of the performance of local governments in different areas are described. Their objectives, tasks, objects of the methodology, criteria and order of evaluation are specified. The author's approach to the assessment of the effectiveness of local self-government in the field of primary fire safety measures of municipalities is proposed. Key indicators and indicators of the efficiency and effectiveness of local authorities in providing primary fire safety measures are identified.

Keywords: assessment of the effectiveness of activities by the local self-government body, performance evaluation indicators, provision of primary fire safety measures, quantitative values of the main fire risks, unified methodological approaches to the organization of monitoring.

Вопросы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) получили законодательное закрепление после того, как в октябре 2007 г. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] был дополнен ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления».

В 2008 г. Президентом и Правительством Российской Федерации [2; 3] были утверждены соответственно перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов и перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов (последний из перечисленных в последующем утратил силу).

В настоящее время перечень показателей и единые методические подходы к организации мониторинга эффективности деятельности ОМСУ муниципальных, 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, определены Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 [2] и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 [4].

Несмотря на то, что вопросы оценки эффективности деятельности ОМСУ нашли нормативное правовое закрепление, данная тематика все еще остается дискуссионной и является объектом постоянных исследований [5–12]. Проведем краткий анализ некоторых из них.

Так, С. М. Бардакова [6], исследуя проблемы применения методики оценки эффективности деятельности ОМСУ, приходит к выводу о необъективности некоторых критериев при оценке эффективности их работы. Беря во внимание выявленные недостатки, предлагает мероприятия по совершенствованию законодательства об оценке эффективности деятельности ОМСУ.

В свою очередь О. А. Ежукова [7] исследуя проблемы, связанные непосредственно с оценкой эффективности деятельности ОМСУ в Российской Федерации определяет круг задач оценки эффективности, выявляет недостатки нормативного правового регулирования в рассматриваемой ей сфере. Механизм оценки эффективности деятельности местных органов публичной власти рассматривается автором статьи в качестве способа анализа эффективности действия законодательства.

В статье А. Ю. Ульянова [12] также исследованы проблемы оценки эффективности деятельности ОМСУ в Российской Федерации. Автор определяет индикаторы и предлагает новые критерии оценки эффективности, выявляет недостатки правового регулирования в данной области.

Некоторые из указанных работ не только посвящены проблемам оценки эффективности деятельности ОМСУ в нашей стране, выявляют недостатки правового регулирования в данной области, но и определяют методические подходы к процедуре оценки.

Так, А. А. Сидоров [9], проводя анализ закрепленных на нормативном уровне методических подходов к оценке эффективности деятельности органов публичной власти различного уровня (органов государственной власти и местного самоуправления), выявляет их эволюционные трансформации, обозначает проблемные зоны, предлагает подходы по совершенствованию методической составляющей.

Заслуживают отдельного внимания Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности деятельности ОМСУ [11], предложенные А. Н. Широковым, С. Н. Юрковой, ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления» (далее – Методические рекомендации).

В качестве субъектов оценки авторы методических рекомендаций определяют население муниципальных образований. К основным целям оценки авторы относят не только систему постоянного наблюдения за процессами и явлениями, проходящими на уровне социально-экономического развития муниципального образования, отдельных «отраслей» экономики и социальной сферы, реализации различных программ, планов и проектов развития, но и контроль за деятельностью отдельных субъектов местного самоуправления и ряд других.

Исходя из перечня субъектов оценки и целей определены предметы

оценки. Такими предметами по мнению авторов методики являются:

- уровень (степень) достижения заданных (плановых) показателей, развития отдельных «отраслей» социальной и экономической сферы, социально-экономического развития территории. Ее инвестиционная привлекательность;
- уровень и качество жизни населения;
- результативность и эффективность деятельности органов ОМСУ, в том числе отдельных органов и структурных подразделений местной администрации и некоторые другие.

В качестве основных групп предложены показатели:

- финансового обеспечения;
- кадрового обеспечения (отдельно органов муниципального управления соответствующей сферой и отрасли);
- наличия инфраструктуры;
- «мощности» (потенциала, пропускной способности) инфраструктуры;
- конечного результата.

Также авторами определены показатели, характеризующие:

- территорию, население, администрацию муниципального образования;
- финансовую и материальную сторону (состояние местного бюджета и муниципального имущества);
- различные сферы деятельности (коммунальное хозяйство; дорожная деятельность и транспортное обслуживание; услуги связи; общественное питание, торговля и бытовое обслуживание; образование; общественная безопасность и многие другие). Всего охвачено 14 сфер.

Методические рекомендации содержат универсальную систему показателей, варианты их применения в методике оценки деятельности ОМСУ, состояния экономики и социальной сферы муниципальных образований. Авторы отмечают: «При весьма большом количестве частных показателей из них можно выбрать те, ко-

торые необходимы для каждого конкретного муниципального образования, каждого субъекта и каждой цели оценки.

Исходя из местных особенностей, показатели (в частности, их размерность) могут изменяться, при этом примененный подход к их формированию остается неизменным».

В соответствии с Перечнем дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ муниципальных, городских округов и муниципальных районов, закрепленных в Указе Президента Российской Федерации [4], предметом оценки являются результаты деятельности ОМСУ в таких сферах, как организация муниципального управления; жилищно-коммунальное хозяйство; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; экономическое развитие; культура; общее и дополнительное образование; дошкольное образование; физическая культура и спорт.

Из перечисленного видно, что в перечне отсутствует такой вид деятельности, как обеспечение первичных мер пожарной безопасности. И это несмотря на то, что обеспечение пожарной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» (ст. 1) [13] является одной из важнейших функций государства. Данный вид деятельности в качестве вопроса местного значения закреплен в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ [1] (п. 9 ч. 1 ст. 14, п. 10 ч. 1 ст. 16 и п. 4 ч. 1 ст. 16.2). Правом на его решение наделены ОМСУ городских, сельских поселений, муниципальных и городских округов, внутригородских районов. Непосредственно сам перечень первичных мер пожарной безопасности определен Федеральным законом от 22.12.2008 № 123-ФЗ (ст. 63) [14].

Учитывая, что подходы к оценке результативности и эффективности деятельности ОМСУ в области обеспечения пожарной безопасности муниципальных образований, были и до сих пор остаются однозначно не определенными и нормативно

не закрепленными, а оценивать эффективность их деятельности напрямую требует законодательство Российской Федерации [1], некоторые ученые [15; 16], а также практические работники уделяли и продолжают уделять данному вопросу особое внимание.

В этой связи приведем несколько примеров, рассмотрим положения и дадим краткую характеристику разработанным в разные годы методикам.

Пример 1. Методика, разработанная сотрудниками ГУ МЧС России по Свердловской области в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 [17], утверждена приказом начальника гражданской обороны Свердловской области [18]. Методика была нацелена на оценку деятельности территориальной подсистемы РСЧС в регионе. Основной концепцией методики являлось выполнение требований законодательства «О пожарной безопасности» [13]. Методика содержала более 10 вопросов проверки, связанных с финансированием целевых программ и мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объектов различного назначения (жилищного фонда, социальной сферы, образования и здравоохранения), обстановкой с пожарами и их последствиями с учетом среднестатистических показателей на 10 тыс. населения по области, выполнением мероприятий, предписаний органов государственного пожарного надзора, дислокацией подразделений пожарной охраны, вопросами социальной защиты сотрудников и работников Государственной противопожарной службы и др.

Методика предусматривала комплексную оценку деятельности ОМСУ с учетом оценки каждого из вопросов. Оценивание проходило по трехбалльной шкале. По итогам выставлялся средний балл.

В настоящее время применение данной методики невозможно. Связано это с утратой актуальности и несоответствием

многих вопросов проверки положениям законодательства [1; 13; 14; 19; 20].

Пример 2. Методика оценки эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности (автор Е. Н. Тужиков) [16].

Автор в качестве варианта критерия эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности называет показатель, определяемый как относительная разница (в процентном выражении) между прогнозируемым \hat{Y} и фактическим Y ущербом от пожаров на территории муниципального образования в текущем году [16]:

$$\delta = \frac{\hat{Y} - Y}{Y} \cdot 100 \%,$$

где δ – показатель эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального образования, %;

\hat{Y} – прогнозируемый общий ущерб от пожаров на территории муниципального образования за год, млн руб.,

Y – фактический общий ущерб от пожаров на территории муниципального образования за год, млн руб.

По мнению Е. Н. Тужикова, показатель эффективности указывает, на сколько процентов лучше или хуже работают ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности по отношению к значению фактического ущерба за текущий год.

Показатель эффективности δ является безразмерным, что позволяет его сопоставлять для различных муниципальных образований. Также показатель учитывает специфику каждой отдельной территории.

Главной целью предлагаемой Е. Н. Тужиковым методики является не только проведение самой оценки эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности, с вытекающим из нее анализом состояния обеспечения первичных мер по-

жарной безопасности на территории конкретного муниципального образования, но и управление состоянием пожарной безопасности целого региона, посредством оказываемого влияния на выявленные факторы, влияющие на обеспечение первичных мер пожарной безопасности [16].

Для расчета прогнозируемого и фактического ущербов от пожаров на территории муниципального образования и непосредственно для оценки эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности автором методики была разработана Программа оценки эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности [21]. Данный программный продукт разработан впервые, позволяет автоматизировать процесс расчета показателя эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности на территории конкретного муниципального образования.

Оценка эффективности деятельности ОМСУ по предлагаемой методике строится на принципе сравнения значения прогнозируемого общего ущерба от пожаров со значением общего фактического ущерба от пожаров.

Для того чтобы осуществить вышеуказанное сравнение, необходимо, во-первых, с помощью регрессионной математической модели для условного среднего экономического ущерба от пожаров за календарный год [16] спрогнозировать общий ущерб от пожаров на территории конкретного муниципального образования

$$\hat{Y}_p^k.$$

Во-вторых, требуется рассчитать непосредственно фактический общий ущерб за определенный период времени

$$Y_p^k.$$

После того как будут рассчитаны все необходимые переменные, можно перейти к самой оценке показателя эффективности δ^k согласно (1).

Однако, как отмечает сам автор: «Методика разработана только для муниципальных образований Свердловской области и только на 2013 год» [16]. Поэтому следует полагать, что для оценки эффективности деятельности ОМСУ других субъектов Российской Федерации и за другие отчетные периоды методика не применима.

Ранее некоторые подходы к оценке эффективности деятельности ОМСУ в области обеспечения пожарной безопасности уже были рассмотрены и опубликованы в научно-техническом журнале «Пожаровзрывобезопасность» [15]. В работе предлагалось при оценке эффективности деятельности ОМСУ в области пожарной безопасности учитывать не только первичные меры пожарной безопасности (ст. 63 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности [14]), но степень реализации полномочий по их обеспечению (ст. 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» [13]).

В целях мониторинга эффективности и результативности деятельности ОМСУ авторами статьи предлагалось введение критериев, учитывающих как сведения из докладов руководителей ОМСУ, так и данные, предоставленные ими по специально разработанной форме. Отдельное внимание уделялось данным официального статистического учета пожаров и их последствий, которые также могли бы быть учтены при оценке деятельности ОМСУ.

Статистические данные по пожарам и их последствиям сегодня применяются в качестве основы для определения количественных значений основных пожарных рисков (R_1 , R_2 , R_3 , R_4 , R_5) [22].

К числу перечисленных рисков, по мнению авторов [23], необходимо добавить ($R_{2.1}$) – риски, характеризующие количество травмированных в результате пожаров.

Рассмотрению вопросов использования математических методов комплексной оценки пожарной опасности, в том

числе и показателей пожарных рисков, применительно к муниципальным образованиям посвящены работы Н. Н. Брушлинского, В. М. Гаврилей, Г. Н. Головиной, Е. А. Клепко, Р. Г. Пановой, С. Ю. Попкова, С.В. Соколова [24–28].

Учитывая положения ст. 31 Федерального закона [1], в качестве критериев следует учитывать и мнение населения, полученное посредством опроса, в том числе и посредством в Интернете. Опросные листы могут быть размещены в одном из разделов официального сайта муниципального образования.

Говоря об улучшении качества работы муниципальных служащих по предоставлению муниципальных услуг, повышению удовлетворенности населения, в том числе и в сфере обеспечения пожарной безопасности, оценка результативности и эффективности ОМСУ может быть проведена и в рамках системы менеджмента качества [29].

Следует обратить внимание, что некоторые концептуальные аспекты в оценке состояния системы обеспечения пожарной безопасности, в том числе и ОМСУ как ее элемента (ст. 3 Федерального закона [13]) закреплены в Основах государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности (п. 20), утвержденных указом Президента Российской Федерации [30] в январе 2018 г. (далее – Основы).

Указанные показатели применительно к оценке деятельности ОМСУ условно можно разделить на три группы.

1 группа. Сведения о пожарах и их последствиях, произошедших на территории муниципального образования.

2 группа. Сведения о надзорно-профилактических мероприятиях.

3 группа. Сведения о подразделениях пожарной охраны, дислоцирующихся в границах муниципального образования.

Изменение перечисленных показателей учитываются при оценке эффективности реализации государственной политики в области пожарной безопасности с

учетом итогов выполнения основных задач, перечисленных в п. 13 Основ.

Существующие различные методики оценки результативности и эффективности деятельности ОМСУ, в том числе и в области обеспечения пожарной безопасности муниципальных образований, безусловно, имеют право на существование и могут быть применены в практической деятельности. Однако, по нашему мнению, необходимы в оценивании несколько иные подходы, в основе которых ключевое место должно отводиться как обстановке с пожарами и их последствиями на территории муниципального образования, так и качеству реализации законодательно закрепленных полномочий [1; 13; 20].

В силу изменения социально-экономической ситуации, развития научно-технического прогресса в последние годы существенно изменилась законодательная основа правоотношений в области обеспечения пожарной безопасности, приведшая к соответствующим изменениям и на местном уровне. В этой связи, учитывая начатую как на государственном, так и местном уровне работу по совершенствованию системы обеспечения пожарной безопасности, а также положения государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности, предлагается методика определения результативности и эффективности деятельности ОМСУ в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности (далее – методика).

Цель методики – определение единых методических подходов к организации мониторинга результативности и эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению пожарной безопасности посредством дистанционного наблюдения (далее – мониторинг).

Применение методики позволит:

– оценить динамику изменения показателей, характеризующих результативность и эффективность деятельности

ОМСУ в зависимости от воздействия различных факторов, влияющих на состояние пожарной безопасности территории;

– выявить зоны, требующие особого первоочередного внимания со стороны всех субъектов системы пожарной безопасности;

– разработать мероприятия по улучшению качества работы всех элементов системы в области пожарной безопасности;

– оценить обстановку с пожарами на территории муниципального образования;

– выявить ОМСУ, достигшие наилучших результатов деятельности на уровне региона (субъекта Российской Федерации).

Участниками процесса мониторинга являются:

– должностные лица и ОМСУ (объект мониторинга);

– территориальные органы государственного пожарного надзора МЧС России – органы, наблюдающие и оценивающие результативность и эффективность деятельности ОМСУ (эксперты).

Предметом оценивания являются результаты деятельности ОМСУ в области обеспечения пожарной безопасности.

Дистанционное наблюдение осуществляется посредством анализа реализации полномочий ОМСУ в области пожарной безопасности в соответствии с заданными показателями, характеризующими результативность и эффективность их деятельности.

Значения показателей за отчетный период сравниваются с показателями, достигнутыми за предыдущий год или аналогичный период прошлого года.

В качестве анализируемых показателей, помимо показателей группы 1–3 (рассмотрены ранее), учитываются:

– общее количество объектов, расположенных территории муниципального образования;

– сумма выделяемых денежных средств на обеспечение первичных мер пожарной безопасности (согласно данным

местных бюджетов и целевых программ муниципального образования), их доля в местных бюджетах по отношению к другим расходным обязательствам и средствам на содержание ОМСУ и др.

Показатели результативности и эффективности деятельности ОМСУ в области обеспечения пожарной безопасности можно представить в виде нескольких групп:

– ключевые показатели (группа «А» и «Б»);

– индикативные показатели (группа «В»).

Показатели группы «А» отражают существующий и целевой уровни обеспечения пожарной безопасности и основываются на стремлении минимизировать причиняемый пожарами вред (снизить материальный ущерб).

К показателям группы «А» относятся:

1) показатель А 1 – вероятность возникновения пожара на территории муниципального образования за анализируемый период и рассчитывается по формуле:

$$A 1 = 1 - (1/F), \quad (1)$$

где F – количество пожаров за анализируемый период

2) показатель А 2 – вероятность гибели человека в результате пожаров. Показатель рассчитывается по формуле:

$$A 2 = M 1/M 2, \quad (2)$$

где $M 1$ – количество погибших людей при пожаре,

$M 2$ – число жителей, проживающих в муниципальном образовании;

3) показатель А 3 – вероятность получения человеком травмы в результате пожаров. Показатель А 3 рассчитывается по формуле:

$$A 3 = M 3/M 2, \quad (3)$$

где $M 3$ – количество травмированных людей при пожаре,

$M 2$ – число жителей, проживающих в муниципальном образовании;

4) показатель А 4.1 – прямой материальный ущерб от одного пожара за анализируемый период согласно данным официального статистического учета пожаров и их последствий (далее – материальный ущерб от пожаров).

Показатель рассчитывается по формуле:

$$A 4.1 = D 1/F, \quad (4)$$

где $D 1$ – материальный ущерб от пожаров за анализируемый период,

F – количество пожаров за анализируемый период;

5) показатель А 4.2 – доля материального ущерба от пожаров за анализируемый период от валового национального продукта. Показатель рассчитывается по формуле:

$$A 4.2 = D 1/D 2, \quad (5)$$

где $D 1$ – материальный ущерб от пожаров за анализируемый период;

$D 2$ – валовый национальный продукт.

Показатели группы «Б» отражают, в какой степени достигнутый уровень результативности деятельности ОМСУ соответствует расходным обязательствам на нужды пожарной безопасности, а также затратам, понесенным подконтрольными субъектами (объектами защиты, находящимися в муниципальной собственности) на обеспечение пожарной безопасности. Показатели этой группы основываются на достижении ОМСУ большего эффекта в обеспечении пожарной безопасности при минимальном объеме задействованных трудовых (кадры, имеющие опыт работы и

соответствующее образование), финансовых (собственных и привлеченных) и материальных (транспортные средства, инструменты и оборудование) ресурсов.

Значение показателей группы «Б» предусматривает:

Б 1 – финансовые затраты (собственные и привлеченные) на проведение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности за анализируемый год (период);

Б 1* – финансовые затраты (собственные и привлеченные) на проведение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности за предшествующий год (или АППГ);

Б 2 – количество плановых проверок выполнения требований пожарной безопасности объектов различных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования за анализируемый год (период), проведенных надзорными органами МЧС России;

Б 2* – количество плановых проверок выполнения требований пожарной безопасности объектов различных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования за предшествующий год (или АППГ), проведенных надзорными органами МЧС России;

Б 3 – количество внеплановых проверок выполнения требований пожарной безопасности объектов различных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования за анализируемый год (период), проведенных надзорными органами МЧС России;

Б 3* – количество внеплановых проверок выполнения требований пожарной безопасности объектов различных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования за предшествующий год (или АППГ), проведенных надзорными органами МЧС России;

Б 4 – количество нарушений требований пожарной безопасности, выявлен-

ных при проведении плановых и внеплановых проверок за анализируемый год (период);

Б 4* – количество нарушений требований пожарной безопасности, выявленных при проведении плановых и внеплановых проверок за анализируемый год (период) за предшествующий год (или АППГ).

Б 5 – количество нарушений требований пожарной безопасности, устраненных за анализируемый год (период);

Б 5* – количество нарушений требований пожарной безопасности, устраненных за предшествующий год (или АППГ);

Показатель Б 1 рассчитывается по формуле:

$$B1 = Cm + Cfs + Co, \quad (6)$$

где Cm – денежные средства, выделяемые на заработную плату лицам, задействованным в реализации мероприятий по обеспечению пожарной безопасности;

Cfs – затраты, связанные с расходами на обеспечение пожарной безопасности объектов муниципальной собственности (например, систему предотвращения пожара, систему противопожарной защиты, комплекс организационно-технических мероприятий);

Co – иные затраты, не учтенные в показателях Cm и Cfs .

Формирование показателей Б 2–Б 5 осуществляется на основании сведений о результатах осуществления государственного надзора за выполнением установленных требований пожарной безопасности – форма 1-ГПН (приложение 1 к приказу МЧС России от 8 февраля 2017 г. № 43 [31]).

Для расчета результативности и эффективности деятельности ОМСУ используются индикативные показатели группы «В» (см. табл.).

Таблица
Расчет результативности и эффективности деятельности ОМСУ

Наименование подгруппы показателя	Характеристика показателя	Назначение показателя
В 1	вероятностная обстановка с пожарами и их последствиями	прогнозирование возникновения пожаров и их последствий (вероятность погибнуть, получить травму в результате пожаров, сумма прямого материального ущерба)
В 2	непосредственное состояние подконтрольной территории	характеристика уровня предотвращенного прямого материального ущерба от пожаров и, как следствие, уровня оценки населением деятельности ОМСУ по реализации полномочий в области пожарной безопасности на соответствующей территории
В 3	качество проводимых надзорно-профилактических мероприятий в части их направленности на предотвращение потенциального вреда (прямого материального ущерба) охраняемым законом ценностям	анализ эффективности устранения нарушений требований пожарной безопасности, с учетом прямого материального ущерба, причиненного пожаром, затраченных на их проведения денежных средств (собственных и привлеченных) подконтрольными субъектами (объектами защиты, находящимися в муниципальной собственности)
В 4	количественные параметры проведенных надзорно-профилактических мероприятий, направленных на обеспечение пожарной безопасности	учет характеристик надзорно-профилактических мероприятий, направленных на обеспечение пожарной безопасности

Показатели группы «В» подразделяются на подгруппы (В 1, В 2, В 3 и В 4), каждый из которых характеризует показатели приведенной вероятности:

1) В 1.1 – вероятность возникновения пожара. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В\ 1.1 = \frac{A1-A1*}{A1} 100 \%, \quad (7)$$

где А 1 – вероятность возникновения пожара на территории муниципального образования за отчетный период;

А1* – вероятность возникновения пожара за предыдущий год (или аналогичный период прошлого года – АППГ) на территории муниципального образования;

2) В 1.2 – вероятность гибели людей в результате пожаров. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В\ 1.2 = \frac{A2-A2*}{A2} 100 \%, \quad (8)$$

где А 2 – вероятность гибели человека в результате пожаров;

А 2* – вероятность гибели человека в результате пожаров за предшествующий год (или АППГ);

3) В 1.3 – вероятность получения травмы на пожаре и рассчитывается по формуле:

$$В\ 1.3 = \frac{A3-A3*}{A3} 100 \%, \quad (9)$$

где А 3 – вероятность получения человеком травмы в результате пожаров за отчетный период;

А 3* – вероятность получения человеком травмы в результате пожаров за предшествующий период (или АППГ);

4) В 1.4 – вероятность нанесения прямого материального ущерба от пожара. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В\ 1.4 = \frac{A4.1-A4.1*}{A4.1} 100\%, \quad (10)$$

где А 4.1 – материальный ущерб от одного пожара за анализируемый период (предшествующий год или АППГ);

А 4.1* – материальный ущерб от одного пожара за предшествующий год (или АППГ);

5) В 1.5 – материальный ущерб от пожаров от валового национального продукта. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В 1.5 = \frac{А4.2 - А4.2*}{А4.2} 100\%, \quad (11)$$

$$В 2 = - (В 1.1 + В 1.2 + В 1.3 + В 1.4 + В 1.5), \% ; \quad (12)$$

7) В 3.1 – эффективность затраченных денежных средств на проведение одного мероприятия в сфере обеспечения пожарной безопасности. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В3.1 = \left[\frac{\left(\frac{Б1}{Б2+Б3} \right) - \left(\frac{Б1*}{Б2*+Б3*} \right)}{Б1} \right] 100\%; \quad (13)$$

8) В 3.2 – эффективность принятых мер по выявлению фактов нарушений требований пожарной безопасности как органами государственного пожарного надзора МЧС России, так и в рамках самоконтроля. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В3.2 = \left[\frac{\left(\frac{Б1}{Б4} - \frac{Б1*}{Б4*} \right)}{Б1} \right] 100\%; \quad (14)$$

9) В 3.3 – эффективность принятых мер по устранению нарушений требований пожарной безопасности, выявленных как органами государственного пожарного надзора МЧС России, так и в рамках самоконтроля. Показатель рассчитывается по формуле:

$$В3.3 = \left[\frac{\left(\frac{Б1}{Б3 \times Б5} \right) - \left(\frac{Б1*}{Б3* \times Б5*} \right)}{Б1} \right] 100\%; \quad (15)$$

10) В 4 – интегрированный показатель. Рассчитывается по формуле:

$$В 4 = В 3.2 + В 3.3 - В 3.1. \quad (16)$$

О результативности и эффективности деятельности ОМСУ в области обеспечения пожарной безопасности будет свидетельствовать динамика изменения тех или иных показателей. Динамика показателей

где А 4.2 – материальный ущерб от одного пожара за анализируемый период;

А 4.2* – материальный ущерб от одного пожара за предшествующий год (или АППГ);

б) В 2 является интегрированным показателем, рассчитывается по формуле:

может быть как положительная, так и отрицательная:

– уменьшение значений показателей А 1–А 3 и А 4.1, А 4.2 говорит об улучшении состояния обеспечения пожарной безопасности муниципального образования;

– снижение значений показателей В 1.1–В 1.4 и, как следствие, В 2 свидетельствует о положительной динамике в деятельности ОМСУ по обеспечению пожарной безопасности;

– рост значений показателей В 1.1–В 1.4 и в свою очередь В 2 характеризует деятельность ОМСУ по обеспечению первичных мер пожарной безопасности как некачественную. Изменение показателей в сторону увеличения значений является «отрицательной» динамикой;

– уменьшение значения показателя В 3.1 и увеличение значений показателей В 3.2, В 3.3 характеризует эффективность принимаемых предупредительных мер по обеспечению пожарной безопасности;

– увеличение значения показателя В 3.1 и снижение значений показателей В 3.2, В 3.3 указывает на некачественно проводимую работу по обеспечению пожарной безопасности.

Итоговый показатель, характеризующий результативность и эффективность деятельности ОМСУ в области пожарной безопасности, является показатель В 5. Расчет значений данного показателя осуществляется по формуле:

$$В 5 = В 2 + В 4. \quad (17)$$

Таким образом, предложенные показатели могут быть включены в качестве самостоятельного раздела «Обеспечение пожарной безопасности» в систему оценки эффективности деятельности ОМСУ, утвержденных Указом Президента Российской Федерации [2] и Постановлением Правительства Российской Федерации [4].

Безусловно, данная методика может вызвать определенные дискуссии как

у научного сообщества, так и у практических работников, явиться объектом отдельных научных исследований, быть усовершенствована, что в очередной раз подчеркивает актуальность и значимость исследований, посвященных проблемам оценки результативности и эффективности деятельности ОМСУ по обеспечению пожарной безопасности.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 08.10.2003. № 202.
2. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
3. О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р // Собр. законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
4. 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 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.
5. Герасимова У. Г. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2008. № 9. С. 14–18.
6. Бардакова С. М. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 3. С. 97–100.
7. Ежукова О. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61–67.
8. Леушин М. Е. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления. Чита, 2013. 210 с.
9. Сидоров А. А. Методические подходы к оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Доклады Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники. 2014. № 1 (31). С. 210–213.
10. Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2015. № 13. С. 485–487.
11. Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления / А. Н. Широков, С. Н. Юркова; ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления». URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/33>
12. Ульянов А. Ю. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: проблемы и вызовы // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 25–29.
13. О пожарной безопасности: федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
14. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: федер. закон РФ от 22.07.2008 № 123-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3579.
15. Макаркин С. В., Воробьева Е. П. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. 2014. Т. 23. № 8. С. 6–14.
16. Тужиков Е. Н. Методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности (на примере Свердловской области): дис. ... канд. техн. наук: 05.13.10. Екатеринбург, 2014.
17. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

18. Об утверждении Методики оценки деятельности Свердловской подсистемы РСЧС в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности: приказ начальника гражданской обороны Свердловской области от 23.03.2004 № 4-ПГО // Документ опубликован не был.

19. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон РФ от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

20. О добровольной пожарной охране: федер. закон РФ от 06.05.2011 № 100-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

21. Тужиков Е. Н. Электронный образовательный ресурс «Программа оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности». М.: ФГНУ ИНИПИ РАО, ОФЭРНЮ № 19985 от 05.03.2014, ФГНУ ЦИТиС № 50201450217 от 14.03.2014.

22. Пожарные риски. Вып. 1. Основные понятия / под ред. Н. Н. Брушлинского. М., 2004. 57 с.

23. Макаркин С. В., Воробьева Е. П. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. 2014. Т. 23. № 8. С. 6–14.

24. Гаврилей В. М., Панова Р. Г. Использование экономико-математических методов для комплексной оценки пожарной опасности административно-территориальных единиц // Вопросы экономики в пожарной охране. М., 1976. Вып. 5. С. 3–13.

25. Гаврилей В. М., Панова Р. Г., Головина Г. Н. Классификация городов по пожарной опасности // Проблемы пожарной безопасности объектов и административно-территориальных единиц. М., 1988. С. 30–35.

26. Брушлинский Н. Н. и др. Оценка пожарных рисков в муниципальных образованиях Калужской области // Технологии техносферной безопасности. 2011. № 2 (36). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2011-2/07-02-11.ttb.pdf>.

27. Попков С. Ю. Методика оценки пожарных рисков в городах и сельской местности России. URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2011-5/04-05-11.ttb.pdf>.

28. Попков С. Ю. Оценка пожарной опасности муниципальных образований на основе комплексного показателя: автореферат дис. ... канд. техн. наук: 05.13.10. М., 2012. 24 с.

29. Макаркин С. В. и др. Создание и внедрение системы менеджмента качества в деятельность органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. 2015. Т. 24. № 11. С. 6–13.

30. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 г.: указ Президента Рос. Федерации от 1 января 2018 г. № 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 2. Ст. 411.

31. О предоставлении отчетности по осуществлению государственного надзора в сфере деятельности МЧС России: приказ МЧС России от 8 февраля 2017 г. № 43 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: feder. zakon RF ot 06.10.2003 № 131-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2003. № 40, st. 3822; Rossijskaya gazeta. 08.10.2003. № 202.

2. Ob ocenke e`ffektivnosti deyatel`nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskix okrugov i municipal`ny`x rajonov: ukaz Prezidenta RF ot 28.04.2008 № 607 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2008. № 18, st. 2003.

3. O realizacii Ukaza Prezidenta RF ot 28.04.2008 № 607 «Ob ocenke e`ffektivnosti deyatel`nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskix okrugov i municipal`ny`x rajonov: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.09.2008 № 1313-r // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2008. № 39, st. 4455.

4. O merax po realizacii Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 28 aprelya 2008 g. № 607 «Ob ocenke e`ffektivnosti deyatel`nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskix okrugov i municipal`ny`x rajonov» i podpunkta «i» punkta 2 Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovny`x napravleniyax sovershenstvovaniya sistemy` gosudarstvennogo upravleniya»: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2012 № 1317 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2012. № 52, st. 7490.

5. Gerasimova U. G. Ocenka e`ffektivnosti deyatel`nosti organov mestnogo samoupravleniya // Praktika municipal'nogo upravleniya. 2008. № 9. S. 14–18.

6. Bardakova S. M. Ocenka e`ffektivnosti deyatel`nosti organov mestnogo samoupravleniya // Izvestiya Irkutskoj gosudarstvennoj e`konomicheskoy akademii. 2011. № 3. S. 97–100.

7. Ezhukova O. A. Ocenka èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 1. S. 61–67.

8. Leushin M. E. Podxody k ocenke èffektivnosti deyatel'nosti organov municipal'no-go samoupravleniya. Chita, 2013. 210 c.

9. Sidorov A. A. Metodicheskie podxody k ocenke èffektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya // Doklady Tomskogo gosudarstvennogo universiteta sistem upravleniya i radioelektroniki. 2014. № 1 (31). S. 210–213.

10. Baranov M. B. Ocenka èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya // Molodoj uchenyj. 2015. № 13. S. 485–487.

11. Metodicheskie rekomendacii po ocenke rezul'tativnosti i èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya / A. N. Shirokov, S. N. Yurkova, FGNU «Rossijskij nauchnyj centr gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya»). URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/33> (data obrashheniya: 11.11.2021).

12. Ulyanov A. Yu. Ocenka èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya: problemy i vyzovy // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 6. S. 25–29.

13. O pozharnoj bezopasnosti: federal'nyj zakon Ros. Federacii ot 21 dekabrya 1994 g. № 69-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35, st. 3649.

14. Texnicheskij reglament o trebovaniyax pozharnoj bezopasnosti: Feder. zakon RF ot 22.07.2008 № 123-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2008. № 30 (Ch. 1), st. 3579.

15. Makarkin S. V., Vorob`eva E. P. Ocenka èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v oblasti obespecheniya pozharnoj bezopasnosti // Pozharovzryvbezopasnost'. 2014. T. 23. № 8. S. 6–14.

16. Tuzhikov E. N. Metodika ocenki èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya po obespecheniyu pervichnyx mer pozharnoj bezopasnosti (na primere Sverdlovskoj oblasti). Ekaterinburg, 2014.

17. O edinoj gosudarstvennoj sisteme preduprezhdeniya i likvidacii chrezvyčajnyx situacij: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.12.2003 № 794 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2004. № 2, st. 121.

18. Ob utverzhdenii Metodiki ocenki deyatel'nosti Sverdlovskoj podsystemy RSChS v oblasti zashhity naseleniya i territorii ot chrezvyčajnyx situacij prirodnoho i texnogennoho xaraktera i obespecheniya pozharnoj bezopasnosti: Prikaz nachal'nika grazhdanskoj oborony Sverdlovskoj oblasti ot 23.03.2004 № 4-PGO // Dokument opublikovan ne byl.

19. O vnesenii izmenenij v zakonodatel'ny'e akty Rossijskoj Federacii i priznanii utrativshimi silu nekotoryx zakonodatel'nyx aktov Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem federal'nyx zakonov «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon «Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) i ispolnitel'nyx organov gosudarstvennoj vlasti sub`ektov Rossijskoj Federacii» i «Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii»: feder. zakon RF ot 22.08.2004 № 122-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2004. № 35, st. 3607.

20. O dobrovol'noj pozharnoj ohrane: feder. zakon RF ot 06.05.2011 № 100-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2011. № 19, st. 2717.

21. Tuzhikov E. N. Elektronnyj obrazovatel'nyj resurs «Programma ocenki èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya po obespecheniyu pervichnyx mer pozharnoj bezopasnosti». M.: FGNU INIPI RAO, OFE'RNiO № 19985 ot 05.03.2014, FGNU CITiS № 50201450217 ot 14.03.2014.

22. Pozharnye riski. Osnovnyye ponyatiya / pod red. N. N. Brushlinskogo. M., 2004. Vy`p. 1. 57 s.

23. Makarkin S. V., Vorob`eva E. P. Ocenka èffektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v oblasti obespecheniya pozharnoj bezopasnosti // Pozharovzryvbezopasnost'. 2014. T. 23. № 8. S. 6–14.

24. Gavriley V. M., Panova R. G. Ispol`zovanie èkonomiko-matematicheskix metodov dlya kompleksnoj ocenki pozharnoj opasnosti administrativno-territorial'nyx edinic // Voprosy èkonomiki v pozharnoj ohrane. M., 1976. Vy`p. 5. S. 3–13.

25. Gavriley V. M., Panova R. G., Golovina G. N. Klassifikaciya gorodov po pozharnoj opasnosti // Problemy pozharnoj bezopasnosti ob`ektov i administrativno-territorial'nyx edinic. M., 1988. S. 30–35.

26. Brushlinskij N. N. et al. Ocenka pozharnyx riskov v municipal'nyx obrazovaniyax Kaluzhskoj oblasti // Texnologii texnosfernoj bezopasnosti. 2011. № 2 (36). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2011-2/07-02-11.ttb.pdf> (data obrashheniya: 14.11.2021).

27. Popkov S. Yu. Metodika ocenki pozharnyx riskov v gorodax i sel'skoj mestnosti Rossii. URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2011-5/04-05-11.ttb.pdf> (data obrashheniya: 14.11.2021).

28. Popkov S. Yu. Ocenka pozharnoj opasnosti municipal'nyx obrazovaniy na osnove kompleksnogo pokazatelya. M., 2012. 24 s.

29. Makarkin S. V. et al. Sozdanie i vnedrenie sistemy menedzhmenta kachestva v deyatel'nost` organov mestnogo samoupravleniya po obespecheniyu pozharnoj bezopasnosti // Pozharovzryvbezopasnost'. 2015. T. 24. № 11. S. 6–13.

30. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti pozharnej bezopasnosti na period do 2030 goda: ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 1 yanvarya 2018 g. № 2 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2018. № 2, st. 411.

31. O predostavlenii otchetnosti po osushhestvleniyu gosudarstvennogo nadzora v sfere deyatel'nosti MChS Rossii: prikaz MChS Rossii ot 8 fevralya 2017 g. № 43 // Dokument opublikovan ne by'l. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy` «Konsul'tantPlyus».