

К.И. СТУПИНА

Финансовый университет при Правительстве РФ, Омский филиал

## ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматривается нормативно-правовая база для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, проблемы, связанные с ее недоработкой.

Ключевые слова: оценка эффективности, муниципальные органы исполнительной власти.

## PROBLEMS OF AN EFFICIENCY EVALUATION OF ACTIVITIES OF AUTHORITIES AT THE MUNICIPAL LEVEL

In article the regulatory framework for an efficiency evaluation of activities of executive bodies of regions, the problems connected with its defect is considered.

Keywords. Efficiency evaluation, municipal authorities of the executive authority.

Оценка эффективности призвана улучшить работу органов государственной власти, путем выявления недостатков и своевременного их устранения. Для этих целей были использованы различные системы показателей, методики группировки и оценки этих показателей. Законодатели перепробовали всё: от системы ДРОНДов, до перечня законодательно закрепленных в указе Президента показателей, с приложенными формулами расчета. В 2007 году был введен в действие Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 825, который включал в себя 43 показателя, разделенные на группы. Проведение оценки региональных органов потребовало небольшой доработки: был расширен перечень дополнительных показателей и ежегодная форма доклада (включающая текущее положение и планируемые значения за 3-летний период). В 2012 году Владимир Путин подписал Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который признает утратившим силу аналогичный указ 2007 года, а также указа № 606 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Опираясь на статью И. Ю. Зинченко, можно выделить следующие

возможные причины упразднения указа 2007 года: использование интегральных показателей там, где рассмотрение показателей по отдельности дает разную динамику; отсутствие анализа проблем; не учтен фактор влияния других регионов; не отражен рост сервисной составляющей; отсутствие оценки инвестиционной привлекательности; не ясна базовая основа расчета показателей.

В тексте нового указа представлен следующие показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации[2]: ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателя; объём налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации; уровень безработицы в среднем за год; реальные располагаемые денежные доходы населения; удельный вес введённой общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений; и т.д.

Цель данной работы заключается в выявлении проблем в системе оценки эффективности органов исполнительной власти. Для достижения цели, поставлены следующие задачи: изучение нормативно-правовой базы, практика её применения в органах муниципальной власти. Данное исследование осуществляется в рамках подготовки выпускной квалификационной работы по направлению «ГМУ» на тему «Оценка эффективности и результативности деятельности органов власти».

Сложность оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления проявляется в том, что эти учреждения не производят материальной продукции, по которой можно оценить степень удовлетворенности потребителя или иного результата реализации финансовой политики, который можно зафиксировать или количественно измерить[1]. Поскольку государственные органы, чью деятельность непосредственно предстоит оценивать самостоятельно формируют и утверждают доходную и расходную части бюджета, формы и стандарты финансового контроля, показатели эффективности, появляется вероятность субъективизма и неточности полученных результатов.

Наличие мотивации к повышению эффективности и качества оказываемых услуг отражено в правилах предоставления субъектам РФ грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов. На основании этого, можно сказать, что оценка эффективности не только создает условия для системного мониторинга качества управления регионами (что в свою очередь способствует своевременному принятию необходимых мер и решений по улучшению качества работы регионов), но и включает возможность поощрения тех субъектов, которые достигли лучших показателей.

Можно говорить о том, что нормативно-правая база для оценки эффективности в целом органов исполнительной власти существует, но имеет ряд недоработок, которые в свою очередь создают предпосылки для проблем в оценке на муниципальном уровне, на уровне департаментов и отделов. Получается, что на сегодняшний день не существует комплексной системы оценки эффективности деятельности, охватывающей все уровни.

Для дальнейшего более подробного изучения будет рассмотрена деятельность Департамента городского хозяйства Администрации города Омска (с акцентом на отделе дорожно-мостового хозяйства). На сайте администрации ежегодно публикуются данные о проделанной работе, которые включают в себя как оценку подведомственных организаций, так и показатели эффективности деятельности городского округа. Эта статистическая информация поступает путем сбора данных из разных структур таких как Росстат, Министерства экономического развития, Министерства здравоохранения и т.д. На её основе формируется отчет о достигнутых результатах и прогнозных значениях на 3-летний период. Используя законодательно утвержденные правила расчета можно рассчитать коэффициент эффективности. Эти расчеты проводятся экспертами и на их основе в дальнейшем могут распределяться гранты на развитие.

Деятельность Департамента городского хозяйства регламентируется многими нормативно-правовыми актами, в том числе такими как: Конституция РФ, решение Омского городского Совета от «О департаменте городского хозяйства Администрации города Омска», указами Президента, постановлениями Правительства, федеральными законами, например, 79 ФЗ «о государственной гражданской службе») и локальными актами, например, должностными инструкциями сотрудников, штатным расписанием,

правилами противопожарной безопасности и т.д. В ходе практики мы были подробно с ними ознакомлены.

По отделам и департаментам на данный момент не сформирована система критериев оценки качества работы. Однако, в должностных инструкциях имеется часть со следующим содержанием: критерии оценки качества исполнения должностных обязанностей и условия продвижения по службе: 1) профессионализм и своевременность исполнения должностных обязанностей; 2) исполнение поручений в точном соответствии с резолюцией; 3) соблюдение требований действующего законодательства при исполнении должностных обязанностей.

Ознакомившись с формулировкой критериев, становится понятно, что они практически не поддаются оценке, поскольку не имеют количественного выражения. Здесь требуется проработка более конкретных показателей.

Кроме этого ведется статистика и учет поступивших служебных документов (с разбивкой по категориям), которая составляется за каждые 4-5 дней. Специалист по документообороту, фиксирует количество писем, поступивших на каждого сотрудника. Например, на главного специалиста отдела дорожно-мостового хозяйства, за период с января по июнь, пришлось 528 документов. В мае было обработано 88 писем, в июне 101, значит мы можем говорить о том, что эффективность работы этого специалиста выросла на 13% (для расчета были взяты показатели обработанных писем, т.к. поступить их за анализируемый период могло больше). Сравнивая количество документов, поступающих в разные отделы, можно сказать, что отдел дорожно-мостового хозяйства является лидером. Это может объясняться тем, что именно к ним ежедневно приходят обращения граждан, касающиеся состояния омских дорог.

В канцелярии ведется статистический учет документации, поступившей за неделю. Начальником отдела была предоставлена статистическая информация за две предшествующие недели.

Пользуясь данными о зарегистрированных и исполненных документах за период с 13 по 24 июля 2016 года в департаменте городского хозяйства Администрации города Омска, можно рассчитать объем времени на обработку сотрудником одного документа (учитывая 40-часовую рабочую неделю). Таким образом,  $(40 \cdot 2 \cdot 5 \cdot 60) / (1240 + 1172 + 955 + 776) = 5,8$  минут на обработку одного документа.

Проведя расчеты, можно прийти к выводу, что довольно большой штат работников и общая «раздутость» системы являются

необходимостью, потому что в противных условиях даже существующий объем работ не будет выполнен.

Проведенный расчет позволяет нам оценить лишь эффективность работы с документами, что в свою очередь не связано с показателями развития муниципального образования, а, следовательно, не может оказать влияния на повышение эффективности работы администрации в плане развития муниципального образования.

Как отмечалось ранее, внутри департаментов и их структурных подразделений отсутствует система оценки эффективности. Такая работа проводится только по результатам деятельности всего органа. В подобных условиях можно говорить о неэффективности оценки, а значит и невозможности оценить работу органа власти, поскольку в довольно «массивных» государственных структурах, чтобы достичь большей эффективности, стоит начать работу не с переустройства сверху, а с изменения работы в отделах. Повышая качество и продуктивность работы в каждом конкретном структурном подразделении, вырастет общая эффективность органа. Недостаточная проработка законодательно закрепленной системы оценки эффективности не дает четкого представления о сложившейся ситуации. К возможным причинам недостаточной эффективности оценочных процедур можно отнести то, что объекты оценки являются сложными и многоуровневыми, а непосредственная оценка проводится только по общим результатам; влияние внешних факторов на своевременное принятие решений; слабый акцент на анализе возможных последствий.

Обобщая вышеизложенную информацию, можно сформулировать причины недостаточной эффективности системы оценки эффективности деятельности органов власти на муниципальном уровне:

1. Несовершенство нормативно-правовой базы по оценке эффективности деятельности органов власти.

2. Органы власти не производят материальной продукции, по которой можно оценить степень удовлетворенности потребителя или иного результата реализации финансовой политики, который можно зафиксировать или количественно измерить[1].

3. Самостоятельность в формировании и утверждении бюджета, форм и стандартов финансового контроля, показателей эффективности.

4. По отделам и департаментам на данный момент не сформирована система критериев оценки качества работы.

5. Должностные инструкции в плане оценки эффективности нуждаются в существенной доработке.

6. Имеющиеся для расчета эффективности данные, относятся исключительно к документообороту и канцелярии.

На примере работы департамента можно также сказать, что имеется целый ряд факторов, влияющих на понижение эффективности работы сотрудников внутри отделов. К ним можно отнести: плохую координацию работы между структурными подразделениями; наличие конфликта между поставленными целям и имеющимися ресурсами; плохая техническая оснащенность; психологический климат.

Проведенное автором исследование нормативно-правовой базы в области оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также практики её применения на муниципальном уровне, позволяет сделать вывод о существенных пробелах и несовершенстве законодательства в данной сфере.

Главной задачей в этой области является уточнение перечня показателей для органов власти на каждом уровне, в том числе на муниципальном, в соответствии с наделенными полномочиями, а также спецификой объекта управления и экстраполяцией показателей до уровней организационных подразделений.

В целом в статье автором исследована нормативно-правовая база по оценке эффективности органов исполнительной власти, практика её применения на муниципальном уровне, сформулированы причины недостаточной эффективности системы оценки эффективности деятельности органов власти, сформулирована задача для дальнейших исследований в данной проблематике.

Список использованной литературы:

1. Зинченко И. Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Социально-экономические явления и процессы. 2014. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-organov-ispolnitelnoy-vlasti-subektov-rf> (дата обращения: 28.07.2016).

2. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [режим доступа] - <http://base.garant.ru/70217848/#ixzz4HhWfxwJ4>

4. Электронный ресурс [режим доступа] - <http://minjust.ru/node/205973>

5. Должностные инструкции работников отдела дорожно-мостового хозяйства