



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра инновационных технологий управления в государственной  
сфере и бизнесе

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(бакалаврская работа)

На тему Оценка эффективности деятельности органов исполнительной  
власти

Исполнитель Каримов Борис Рашидович

Руководитель кандидат экономических наук, доцент

Лукина Ольга Владимировна

«К защите допускаю»

Заведующий кафедрой

доктор экономических наук, профессор  
Фирова Ирина Павловна

« 19 » июня 2017 г.

Санкт – Петербург  
2017



**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Кафедра инновационных технологий управления в государственной сфере  
и бизнесе**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

(бакалаврская работа)

**На тему** Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти

**Исполнитель** Каримов Борис Рашидович

**Руководитель** кандидат экономических наук. доцент

Лукина Ольга Владимировна

**«К защите допускаю»**

**Заведующий кафедрой**

---

доктор экономических наук, профессор  
Фирова Ирина Павловна

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

Санкт – Петербург  
2017

## Оглавление

|                                                                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение .....                                                                                                                                                                                  | 4  |
| 1 Теоретические основы деятельности органов исполнительной власти .....                                                                                                                         | 7  |
| 1.1 Понятие органов исполнительной власти .....                                                                                                                                                 | 7  |
| 1.2 Основные механизмы оценки деятельности органа исполнительной власти .....                                                                                                                   | 15 |
| 2. Актуальные инструменты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (на примере муниципального образования Московская застава Московского района Санкт -Петербурга) ..... | 24 |
| 2.1 Общая характеристика муниципального образования Московская застава Московского района Санкт-Петербурга .....                                                                                | 24 |
| 2.2. Проблемы управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти .....                                                                                                   | 31 |
| 3 Совершенствование системы оценки муниципального образования Московская застава Московского района Санкт -Петербурга .....                                                                     | 38 |
| 3.1 Предложения по совершенствованию системы оценки МО Мос ковская застава Санкт-Петербурга.....                                                                                                | 38 |
| 3.2 Оценка эффективности предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт -Петербурга .....                                                                   | 44 |
| Заключение .....                                                                                                                                                                                | 51 |
| Список использованной литературы .....                                                                                                                                                          | 57 |
| Приложения.....                                                                                                                                                                                 | 66 |

## Введение

Актуальность выпускной квалификационной работы «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти» обусловлена следующими факторами.

Переходом российской экономики от планово-административных методов управления к рыночным кардинально изменил политическую, экономическую и социальную обстановку в стране, что логично требует существенной перестройки и тактики, и стратегии, и психологии управления. Это относится к организации и функционированию системы оценки управленческих решений.

В науке управления выделяют около пяти тысяч функций, которыми занимаются публичные органы власти. В отличие от непосредственных функций органа исполнительной власти (муниципалитета) они носят относительно локальный и узкий (в рамках имеющихся полномочий конкретного муниципального органа или должностного лица) характер[39]. Необходимость постоянного обновления принципов, средств, задач и целей системы муниципальной службы обусловлена динамичным прогрессом российской экономики, который требует адекватной прагматической структуры выработки управленческих решений и оценки их результата в рамках муниципального регулирования.

Муниципальное образование муниципальный округ Московская застава в Московском районе Санкт-Петербурга (далее – МО Московская застава, Муниципалитет) является развивающейся и старейшей территорией юго-западной части центра Санкт-Петербурга, на которой расположены Московские триумфальные ворота и Новодевичий Воскресенский монастырь[48].

Функционирование МО Московская застава отличается множеством факторов управления, что подтверждают различные по уровню показатели социально-экономического развития этого муниципалитета (доступные в

настоящее время): одни из лучших показателей по исполнению в отчетном периоде доходной (расходной) части местного бюджета и показатели ниже среднего по доле расхода бюджета, направленной на содержание муниципалитета, а также по доле граждан, принявших в свою семью ребенка (детей), от общего числа обратившихся граждан. (см. Приложение 1).

Такое состояние дел требует от органов местного самоуправления (МСУ) разработки и проведения соответствующих программных управленческих мероприятий по оценке территориального развития МО Московская застава.

Таким образом, от содержательности и профессионального уровня проводимой реформы управления в публичной службе, обусловленного верным пониманием роли и оценки муниципальной системы управления, зависит нормальное развитие в целом нашей страны и в частности, МО Московская застава.

Следовательно, решение вопросов, связанных с оптимизацией процесса разработки управленческих решений и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на примере МО Московская застава имеет теоретическое и практическое значение.

#### Степень разработанности проблемы

Исследованию вопросов разработки управленческих решений и развития публичной службы в России, посвящено немало работ ученых, среди которых следует указать таких как И.Л.Бачило, Д.Н.Бахрах, В.Е.Зобов, Ю.Г.Кисловский, А.Н.Козырин, Б.М.Лазарев, В.А.Максимцев, А.В. Мелехин, В.Г.Храбсков и др. авторы.

Начальный период становления российской экономики в целом и сферы публично-служебных отношений, в частности, обусловили недостаточную разработанность в России темы актуальных особенностей разработки управленческих решений на муниципальном уровне .

Недостаточная степень разработанности в России проблемы эффективного управления муниципалитетом, практическая значимость этой области организационно-правовых отношений способствовали выбо ру

выпускной квалификационной работы обусловили ее цель.

Поэтому целью работы является определение основных направлений и инструментов оптимизации процесса разработки управленческих решений на примере МО Посадкий. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. изучить теоретические основы деятельности органов исполнительной власти;
2. проанализировать актуальные инструменты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (на примере МО Московская застава Санкт-Петербурга);
3. обосновать предложения по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга.

Предмет и объект исследования

Объектом исследования является совокупность отношений, которые складываются при формировании, функционировании и развитии системы оценки органов исполнительной власти.

Предмет исследования включает актуальные методы и средства системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга.

Избранные методы исследования

Методологическими основами выпускной квалификационной работы послужили общенаучные методы индукции и дедукции, сравнений и аналогий, системного анализа, обобщений, экспертных оценок, и исторический подход.

# 1 Теоретические основы деятельности органов исполнительной власти

## 1.1 Понятие органов исполнительной власти

В рамках изучения теоретических аспектов понятия исполнительных органов российской государственной власти следует изначально отметить, что государственное управление как научная дисциплина, область исследований и дисциплина специализации стала развиваться в России в начале 90 -х годов прошлого века. То есть, теоретические основы этой науки (государственного управления) пока находятся на стадии формирования и обладают непосредственной зависимостью от развития и актуального состояния социально-экономических и политических отношений.

Базовое понятие дисциплины, «государственное управление», находясь в дискуссионном поле, не отличается единством общих критериев, и употребляется разными авторами в различном значении. При широком подходе конструкция государственного управления рассматривается авторами целостной сферой деятельности государственной власти, включая все её ветви, органы и всех должностных лиц - реализацией государственной власти во множестве её форм и методов.

На основе такого подхода государственное управление В.Г. Атаманчуком понимается практическим, организующим и регулирующим воздействием государства (посредством системы своих структур) на частно-общественную жизнедеятельность людей в целях её сохранения, преобразования и упорядочения, опирающегося на властную силу[23].

Схожее определение дается Н.И. Глазуновой, которая рассматривает государственное управление целенаправленным организующе-регулирующим воздействием государства (посредством системы органов и должностных лиц) на общественные отношения, процессы и деятельность людей[27].

В свою очередь, Купряшин Г.Л. рассматривает термин «государственное управление» деятельностью в целях реализации законодательного,

исполнительного, судебного и иного властного полномочия государства в целях исполнения его организационно-регулирующей и служебной функции в обществе в целом и в отдельных его элементах[28]. Вместе с этим, О.М. Рой характеризует государственное управление процессом регулирования отношений внутри государства путем распределения сфер влияния территориальных уровней и ветвей власти[35].

При узком подходе специальное значение термина «государственное управление» характеризуется собственно управленческой деятельностью государственного органа (должностного лица) – сферой деятельности исполнительной власти. В частности, профессором А.И. Радченко предлагается понимать государственное управление деятельностью исполнительно-распорядительного органа в части воздействия на объект управления для перевода его в состояние, которое необходимо для реализации цели территориального образования, путем принятия правовых актов, контроля и организации исполнения таких актов, включая акты органа представительной власти[34].

В этой связи Б.Н. Курашвили определяет государственное управление деятельностью госаппарата в части регулирования сферы общественных отношений, управления общественными и собственными делами[30]. Вместе с этим, профессором В.М. Манохиным государственное управление сводится к , исполнительно-распорядительной, организующей деятельности органа государства, которая осуществляется во исполнение и на основе закона[37]. В свою очередь, И.А. Василенко государственное управление характеризуется системой принятия административных и политических решений, которые реализуются в жизни посредством функционирования государственного аппарата[25].

В этой связи, по логичному мнению Д.П. Зеркина, В.Г. Игнатова сферу государственного управления не следует ограничивать непосредственно реализацией законов и других нормативных актов исполнительным органом, поскольку она определяется сознательным воздействием каждого

государственного института на общественное развитие, на отдельные группы общества, в котором должны реализовываться общественные интересы и потребности, общезначимые воля и цель общества[29].

Резюмируя указанные определения российских ученых необходимо отметить, что в любом случае государственная власть реализуется посредством управления. При этом согласно демократическим принципам государственная власть в России разделена на независимые категории законодательной, исполнительной и судебной власти. То есть, в рамках государственного управления логично рассматривать деятельность институтов власти указанных трех категорий.

Обобщая приведенные тезисы, можно согласиться с Н.И. Глазуновой, характеризующей государственное управление следующими признаками[27]:

1) государственное управление является разновидностью социального управления, природа и специфика которого определяется свойствами присущими только данной категории управления (см. рис. 1);



Рисунок 1 – Государственное управление в системе социального управления<sup>1</sup>

2) государственное управление опирается на полномочия власти и представляется способом реализации публичной власти, распространяемой на

---

<sup>1</sup> Исполнено автором.

все общество и на другие социумы в рамках международной политики, проводимой государством; нормативные акты, типовые правила, решения, нормы, определяемые государственной властью являются общеобязательными и обеспечиваются авторитетом силовых механизмов государства.

3) специфика государственного управления заключается в характере и объеме общественных явлений, охватываемых управлением; центральные цели государственного управления в решении общегосударственных дел, в согласовании действий граждан, в защите совместного национального интереса, в удовлетворении общественных потребностей (но не отдельных индивидов и социумов);

4) государственное управление как система в широком смысле означает осуществление непосредственно государственной власти путем: принятия политико-государственного решения и его реализации, контроля за соблюдением правопорядка и правосудия в обществе; поэтому субъектами госуправления установлены законодательные органы власти, исполнительные органы власти, судебные органы и прокуратура;

5) в государственном управлении координирующим субъектом целенаправленного, организующего и регулирующего воздействий является государство (в лице президента, премьера или другого центрального органа власти); характерные особенности государственного управления в конкретном историческом времени определяются параметрами развития государства, которое, будучи мозговым центром дает импульсы—указания системе государственного управления - своего рода «нервной системе» социально-общественного организма (см. рис. 2);

6) узкий подход к толкованию государственного управления обусловлен деятельностью госорганов исполнительной власти;

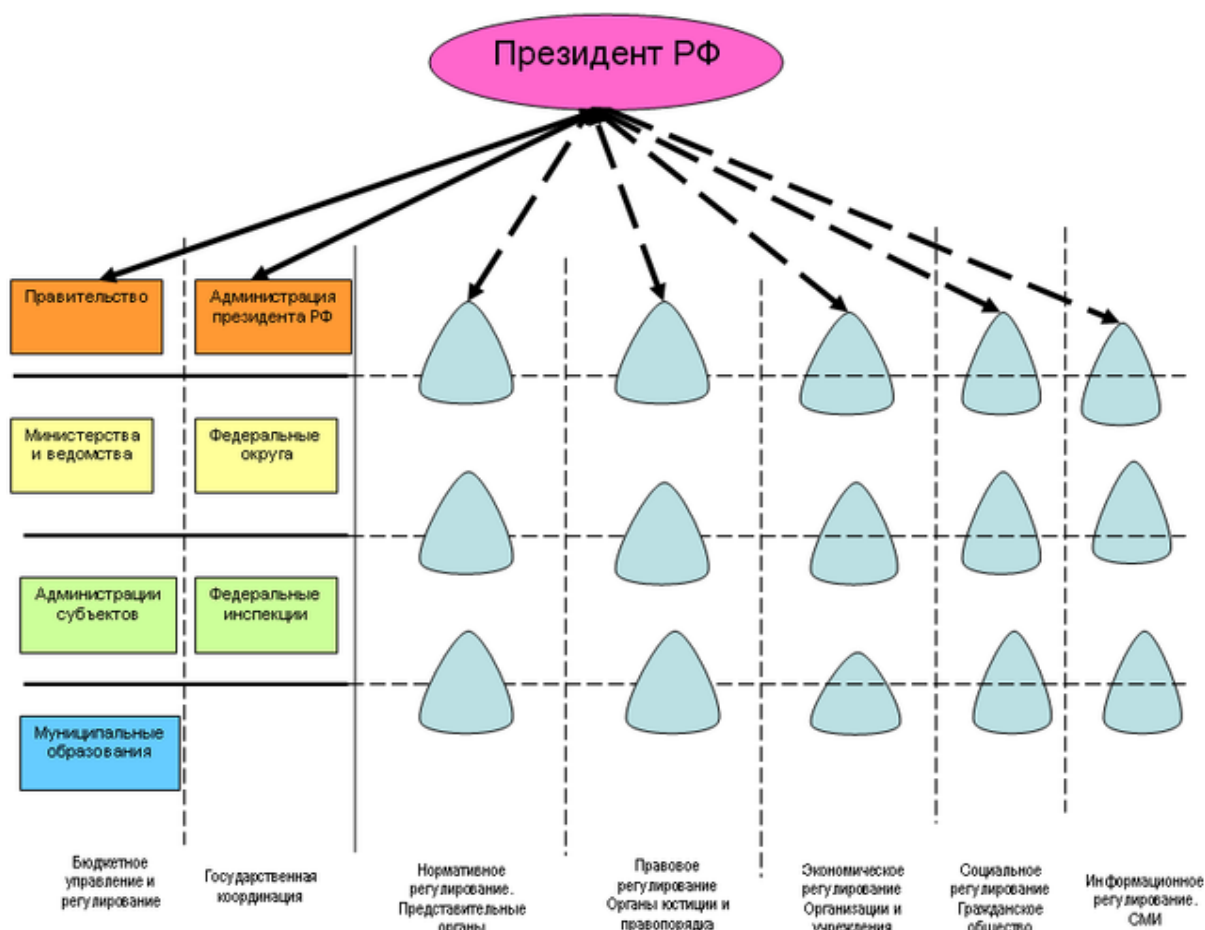


Рисунок 2 – Структура координации государственного управления[51]

7) комплекс инструментов государственного воздействия включает политические, правовые, экономические (регулирование, убеждение, согласование, стимулирование и т.п.) механизмы, а также принудительные методы и средства правоохранительных госорганов; в источнике государственная власть и управление отличаются правовой (легитимностью) и политической обусловленностью, а при реализации — силой госаппарата и средствами принуждения;

8) государственное управление президента, правительства и иных органов исполнительной власти, представительных, законодательных органов и органов местного самоуправления, отличается характерными признаками:

- выполнения общезначимых функций;
- нормативно-распорядительного регулирования;

- подзаконного характера деятельности;
- использования властных полномочий[26].

Однако, приоритетным в данном случае следует считать именно сознательное регламентированное воздействие системы государственных институтов на деятельность общества, его социумов и индивидов, поскольку государственное управление должно отличаться реализацией воли государства, которая отражается в соответствующих документах управления и соответствует обозначенному кругу полномочий субъекта системы государственного управления.

Таким образом, можно резюмировать, что при общем подходе сущность и роль системы государственного управления в лице органов исполнительной власти (далее – ОИВ) представляется воздействием государственных институтов исполнительной власти на деятельность общества, его групп и отдельных лиц, которое регламентировано соответствующими документами с учетом общественных потребностей и интересов, общезначимых целей и воли общества в рамках полномочий субъекта управления (соответствующего ОИВ).

Значит, сущность и роль деятельности ОИВ в России должны определяться в соответствующих нормативных актах, регламентах и других документах, которые позволяют принимать управленческие решения в рамках целей и задач всей системы публичной власти, в пределах установленных полномочий государственного (муниципального) органа.

Исходя из вышеизложенного, общее определение ОИВ можно представить следующим образом: орган исполнительной власти – это элемент системы исполнительной власти государства, разрабатывающий и реализующий соответствующие управленческие решения, которые входят в государственную (муниципальную) деятельность по достижению целей и решению задач всей системы публичной власти в пределах установленных полномочий конкретного ОИВ.

В свою очередь, деятельность ОИВ с учетом приведенного понятия определяется регламентированными действиями по реализации целей и задач

всей системы публичной власти в пределах установленных полномочий конкретного ОИВ.

Организационные основы правового регулирования полномочий органов публичной власти приводятся в системе государственной службы. То есть, можно говорить, что методология и основные организационные аспекты сущности и роли деятельности ОИВ отражены в нормах законов о системе государственной службы.

Вместе с этим, стоит отметить, что в научной литературе нет единого понятия ОИВ. По мнению одних авторов, таким органом государства является юридически и организационно обособленная часть государственного механизма, которая [38]:

- состоит из госслужащих;
- наделена государственно-властными контрольно-исполнительными полномочиями;
- уполномочена в рамках своей компетенции непосредственно осуществлять функции исполнительной власти государства.

Вместе с этим, В.Д. Перевалов рассматривает «государственный орган как первичную структурную часть механизма (аппарата) государства, участвующую в осуществлении функций государства и наделенную властными полномочиями» [33].

По определению С.С. Алексеева, «государственный орган – это организация или учреждение, выполняющие государственные задачи и наделенные соответствующими властными правомочиями» [23]. При этом каждый ОИВ отличается:

- 1) государственным (казенным) имуществом, которое находится у него в оперативном управлении;
- 2) финансовыми средствами, своим счетом в банке, источником бюджетного финансирования;
- 3) установленной для него организационной структурой, связанной с ней системой служебной иерархии и служебной дисциплиной;

4) необходимым объемом властных полномочий, согласно которым должностное лицо (коллегиальный орган) совершает правовой акт в виде юридически обязательного действия – издания юридической нормы, принятия индивидуально-регулятивного или правоохранительного решения;

5) подразделением (классификацией) органа по содержанию его деятельности, по правовым формам деятельности с наиболее существенным конституционным делением госорганов «по трем властям».

В свою очередь, Н.И. Глазунова считает, что правовой статус государственного органа выражается в государственно-властном характере деятельности, в предназначении решать общезначимые задачи, правомочности принимать нормативные правовые акты и осуществлять правоприменительную, правоохранительную деятельность, обязанности выполнять функции, стоящие перед государством на определенном участке руководства обществом в императивном порядке, применяя необходимые средства [26].

Государственные органы отличаются от негосударственных органов и организаций тем, что:

- формируются по воле государства и осуществляют свои полномочия от имени государства и в рамках определенной территории;

- осуществляют строго определенные, установленные в законодательном порядке виды и формы деятельности;

- имеют юридически закрепленную организационную структуру, действуют на основании специального положения, определяющего их место и роль в государственном аппарате, а также порядок взаимоотношений с другими государственными органами и организациями;

- наделены полномочиями государственно-властного характера[31].

Наиболее существенным признаком государственных органов (в том числе и ОИВ), который отмечается всеми авторами, является наличие установленного законом (нормативным правовым актом) государственно-властного полномочия. Наряду с другими признаками, такими как организационная обособленность, законодательное определение форм и

методов деятельности при реализации государственно -властных полномочий, определяется отличие госорганов от государственных учреждений и организаций, государственных предприятий, научных и социально -культурных учреждений, не имеющих властных полномочий, а также негосударственных органов и организаций.

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что место ОИВ во властной системе госорганов, а значит и механизмы оценки его деятельности определяется конкретно установленными требованиями организационно-управленческого, территориального и компетентного характера.

## 1.2 Основные механизмы оценки деятельности органа исполнительной власти

В начале изучения основных механизмов оценки деятельности ОИВ следует изначально указать на виды и соответствующие аспекты формирования российских органов исполнительной власти (федерального, регионального и местного уровня). В этой связи из содержания ст. 17 специального закона о региональных органах власти (далее – Закон №184) [3] следует:

- общее правило создания и функционирования федеральных ОИВ и ОИВ субъекта РФ в единой системе российской исполнительной власти согласно Конституции России по вопросам федерального и совместного ведения;
- общее условие определения структуры ОИВ субъекта РФ в рамках полномочий высшего должностного лица субъекта РФ согласно положений конституции или устава субъекта РФ.

Таким образом, главный аспект формирования ОИВ заключается в конституционном характере их функционирования в рамках единой системы российской исполнительной власти по вопросам федерального и совместного ведения.

Исходя из указанного главного конституционного аспекта, для изучения видов ОИВ целесообразно сперва указать на особенности системы ФОИГВ.

Согласно ст. 110 Конституции РФ[1] осуществление исполнительной власти в России возложено на федеральное Правительство, которое предлагает для утверждения Президенту России структуру федеральных ОИГВ, включающую три категории ФОИГВ[7]:

1) категорию I федеральных министерств, служб и агентств, которыми согласно конституционным обязанностям руководит Президент России, с подведомственными им федеральными службами и агентствами(Минобороны, МВД, МЧС, МИД, ФСБ России и пр.);

2) категорию II федеральных министерств, которыми руководит российское Правительство, с подведомственными им федеральными службами и агентствами(Минздрав, Минкультуры, Минобрнауки России и пр.);

3) категорию III федеральных служб и агентств, которыми руководит российское Правительство (ФАС, Росстат, Роспотребнадзор и пр.).

То есть, первым аспектом формирования системы ФОИГВ следует указать разделение ФОИГВ на три категории управления, две из которых входят в компетенцию Правительства России, определяющего основные направления реализации исполнительной власти в центре и на местах (кроме ФОИГВ президентской компетенции).

Основы правового регулирования организационной структуры, функций, компетенций и направлений российской исполнительной власти и деятельности Правительства РФ регламентированы:

- положениями ст. 110-117 Основного закона России;
- нормами одноименного ФКЗ О Правительстве РФ[2];
- правилами специального Регламента Правительства РФ (далее – Регламент) [9];
- требованиями федерального законодательства в сфере государственной службы[4]; и т.д.

Значит, второй аспект формирования системы ФОИГВ определяется

реализацией, в первую очередь, конституционных гарантий и требований федеральных законов в системе функционирования ФОИГВ.

Вместе с этим, стоит указать, что построение региональной системы ОИВ (ОИВ субъекта РФ), определяется с учетом вопросов федерального и совместного ведения органов власти, отраженных в ст. 71-73 Конституции России[1], согласно правил Закона №184, которые определяют:

- принципиальные основы, систему и должности в деятельности ОИВ (в качестве субъекта РФ);
- условие обеспечения верховенства Основного закона и федеральных законов в субъекте РФ;
- основы системы ОИВ в субъекте РФ;
- общие условия деятельности руководства ОИВ в субъекте РФ;
- основы порядка взаимодействия органов власти в субъекте РФ;
- инструменты разграничения полномочия ФОИГВ от полномочия ОИВ в субъекте РФ; и т.д.

Таким образом, третьим аспектом формирования системы ОИВ представляется определение принципиальных основ создания и регулирования такой системы региональных ОИВ в специальном федеральном законе.

Общие отличительные признаки функционирования ИО В субъекта РФ обусловлены системой трех организационно -правовых категорий:

- построением региональной системы ОИВ с учетом вопросов совместного и собственного ведения органов власти, отраженных в ст. 72 -73 Конституции России (подсистема федеральных конституционных правил);
- общим условием определения структуры ОИВ субъекта РФ в рамках полномочий главы субъекта РФ согласно положений конституции (уставу) субъекта России (подсистема региональных конституционно -уставных правил);
- множеством федеральных норм Закона №184, которые определяют: принципиальные основы, систему и должности в деятельности ОИГВ РК (в качестве субъекта РФ); условие обеспечения верховенства Основного закона и федеральных законов в РК; инструменты разграничения полномочия ФОИГВ

от полномочия ОИГВ в субъекте РФ; и т.д. (подсистема федеральных законодательных правил).

Таким образом, четвертый аспект формирования системы ОИВ субъекта России представляется система трех организационно-правовых категорий (подсистем трех уровней), устанавливающих общифедеральные отличительные признаки функционирования регионального ИОВ.

В частности, подсистема федеральных законодательных правил включает нормы Закона №184 (главы III-V, ст. 17-29.2), которые устанавливают пять организационно-правовых конструкций, определяющих деятельность ОИВ субъекта России (регионального ОИВ):

1) систему организационно-правовых основ ОИВ субъекта России, включающую:

общие положения о системе ОИВ субъекта России;

статус высшего должностного лица субъекта России (руководителя высшего ИОВ субъекта России);

условия досрочного прекращения высшего должностного лица субъекта России (руководителя высшего ИОВ субъекта России); и т.д.

2) общий порядок взаимоотношений законодательной и исполнительной власти субъекта России в лице своих органов и их руководителей:

основы взаимоотношений законодательной и исполнительной власти субъекта России;

порядок участия органа законодательной власти в формировании регионального ОИВ;

основные условия разрешения спора органа законодательной власти с высшим ИОВ субъекта России;

механизм ответственности за нарушение регионального закона;

3) систему основных принципов разграничения федеральных и региональных полномочий:

общее понятие полномочия регионального ОИВ;

механизмы финансового обеспечения реализации полномочий ОИВ

субъекта России по множеству установленных предметов ведения;

объемный перечень более 80 постоянно меняющихся принципов - полномочий финансового обеспечения деятельности регионального ОИВ;

порядок деятельности ОИВ субъекта России в рамках федерального и совместного ведения;

механизм оценки эффективности работы ОИВ субъекта России;

инструмент оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта (далее – НПА) субъекта России с его экспертизой;

подсистема разграничения федеральных и региональных полномочий ОВ;  
и т.д.

4) систему инструментов экономической основы деятельности регионального ОИВ:

основы системы инструментов экономической основы деятельности ОИГВ субъекта России;

правовой режим региональной собственности;

условия управления и распоряжения региональным имуществом;

основы регионального бюджета;

инструменты выравнивания региональной бюджетной обеспеченности;

механизмы привлечения займа; и т.д.;

5) систему обеспечения законности в работе ОИВ субъекта России:

инструмент контроля соответствия конституционным нормам и положениям федеральных законов конституции (устава) и региональных правовых актов;

порядок приостановления действия регионального НПА;

общие условия ответственности должностного лица ОИВ субъекта России;

подсистема государственного контроля (надзора) за деятельностью ОИВ субъекта России и его должностного лица.

Подчеркивая нестабильный характер обозначенных взаимосвязанных «принципов» организации деятельности регионального ОИГВ, следует указать,

что только за 2015 и 2016 годы нормы Закона №184 изменялись 22 раза (в среднем 1 раз в месяц).

С учетом вышеизложенного, можно отметить, что пятым аспектом формирования системы ОИВ следует указать наличие сложной и нестабильной подсистемы федеральных норм Закона №184, которые устанавливают пять организационно-правовых конструкций, относящихся непосредственно к полномочиям регионального ОИВ.

При этом можно привести существенное множество современных особенностей госуправления, разработки управленческих решений региональным ОИВ и соответствующих механизмов оценки эффективности его работы. Например, в зависимости от средств управляющего воздействия различают методы[36]:

- оценки административно-правового воздействия;
- оценки организационного воздействия;
- оценки политического воздействия;
- оценки экономического воздействия;
- оценки социального воздействия;
- оценки информационного воздействия;
- оценки идеологического воздействия;
- оценки социально-психологического воздействия; и т.д.

Возможны иные типологии. По характеру оценки воздействия классифицируются: демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные. По оценке результатов воздействия: революционные и реформаторские, инновационные и консерваторские. При этом могут применяться различные методологические подходы (см. рис. 3).



Рисунок 3 – Методологические подходы к разработке и оценке управленческих решений ОИВ[40]

Однако, необходимым и достаточным условием государственного управления и разработки управленческих решений в ОИВ является реализация методов оценки административно-правового воздействия (нормативного подхода к оценке результата управления), и других методов, которые обозначены в действующих законах и подзаконных актах.

То есть, иные методы государственного менеджмента при оценке эффективности деятельности ОИВ, помимо правовых, можно считать дополнительными (факультативными).

Таким образом, шестой (методологический) аспект формирования системы ОИВ и оценки их деятельности определяется объемной системой методов управления и оценки в отраслевой структуре регионального ИОВ, среди которых выделяется приоритетный нормативный подход к оценке результата управления.

Вместе с этим, стоит акцентировать внимание на том, что широкое применение современных программных методов государственного управления позволяет облегчить формирование бюджета ОИВ, обеспечить преемственность бюджетной и экономической политики ОИВ, поскольку в отличие применяемого традиционно постатейного бюджетного планирования, мероприятия программного бюджета обеспечивают большую его

информационную открытость и прозрачность, способствуют сокращению стадий согласования бюджета и упрощению инструментов принятия бюджета представительной властью.

В настоящее время на всех уровнях государственного управления в системе ОИВ приходит понимание значимости внедрения современных методов управления в рамках информационной открытости, к которым в полной мере относятся программные методы. В то же время, реализация позитивных территориальных факторов и преимуществ любой территории требует от компетентного ИОВ соответствующего совершенствования системы управления[6], предусматривающего в первую очередь соблюдение принципа информационной открытости, который обозначен обязательным для организации деятельности ОИВ в соответствующем Федеральном законе [5].

По данному поводу стоит отметить, что мероприятия обеспечения информационной открытости и в научной среде считаются в настоящее время одним из основных направлений совершенствования системы организации и оценки работы ИОВ любого уровня, что аргументируется в работах А.В. Захарова[43], Е.А. Каменской[44], А.В. Мозолина[45], Ю.А. Нисневич[32] и др. исследователей.

Таким образом, развитие управленческих методов и технологий в информационно открытой деятельности ОИГВ позволяет[22]:

- повысить четкость и обоснованность планирования и реализации программ;
- оптимизировать контроль над расходом ресурсов и средств и над сроками исполнения;
- снизить риски, затраты ресурсов и времени в бюджетах всех уровней;
- повысить прозрачность и эффективность всей сферы госу правления;
- сократить коррупционный риск и уровень угроз в области экономической безопасности;

- осуществлять оценку результата эффективности деятельности ОИВ на публичной основе в рамках открытого коммуникационного взаимодействия (обратной связи) ОИВ с населением подответственной территории.

То есть, одной из основных актуальных проблем в оценке деятельности ОИВ субъекта России представляется формирование информационно открытой среды его функционирования и электронного взаимодействия, которая позволяет достичь синергетического эффекта в сфере управления [47].

С учетом вышеизложенного, седьмым (проблемным) аспект формирования системы ОИВ и оценки их деятельности следует выделить проблему формирования и постоянной модернизации информационно открытой электронной среды функционирования ОИВ и его взаимодействия с другими элементами управления в рамках собственной компетенции (особенно с населением закрепленной территории).

2. Актуальные инструменты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (на примере муниципального образования Московская застава Московского района Санкт-Петербурга)

### 2.1 Общая характеристика муниципального образования Московская застава Московского района Санкт-Петербурга

При изучении актуальных инструментов оценки деятельности МО муниципального округа Московская застава изначально стоит указать на основы функционирования системы управления в МО Московская застава (далее – Округ, Муниципалитет). В этой связи следует отметить, что до 1998 года МО Московская застава именовался муниципальным округом №44. С июля 1998 года согласно Закону Санкт-Петербурга №158-24 от 3 июля 1998 г. [20] его стали называть муниципальным образованием муниципальный округ Московская застава, что обосновано географической привязкой к Московской площади с ее триумфальной аркой по аналогии с другими историческими местами Петербурга в виде застав (площадей).

Флаг и герб мо московская застава, отражающие отличительные элементы декора московских ворот, станции метро и зданий Округа, утверждены соответствующими Положениями и зарегистрированы в Геральдическом реестре РФ за №6225 и №622 4 (см. рис. 4).



Рисунок 4. – Герб и флаг МО Московская застава [63]

В остальном история Округа относится к истории Московского района Санкт-Петербурга.

МО Московская застава является развивающейся центральной исторической территорией Санкт-Петербурга с растущим с 2010 года числом проживающего населения, что подтверждает динамика роста числа местного населения с 445680 человек в 2010 году до 52761 человека в 2017 году (см. рис.5).

| Численность населения |                     |                     |                     |                     |                     |                      |
|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 2002 <sup>[4]</sup>   | 2010 <sup>[5]</sup> | 2012 <sup>[6]</sup> | 2013 <sup>[7]</sup> | 2014 <sup>[8]</sup> | 2015 <sup>[9]</sup> | 2016 <sup>[10]</sup> |
| 46 951                | ↘45 680             | ↗47 968             | ↗48 008             | ↗49 796             | ↗50 858             | ↗51 624              |
| 2017 <sup>[1]</sup>   |                     |                     |                     |                     |                     |                      |
| ↗52 761               |                     |                     |                     |                     |                     |                      |

Рисунок 5. – Динамика численности населения МО Московская застава [64]

С учетом вышеизложенного, можно говорить, что первым элементом характеристики МО Московская застава Санкт-Петербурга представляется необходимость роста качества реализации повседневных потребностей увеличивающегося населения Округа.

Органы местного самоуправления округа Московская застава осуществляют свою повседневную работу на территории своего избрания, с жителями округа, с организациями и общественными объединениями, находящимися в округе. В результате этого преобразуются дворы и придомовые территории. При этом основной акцент делается на пожеланиях самих жителей, стремящихся видеть территорию своего проживания комфортной, безопасной и гармоничной.

Слажено действует система взаимодействия с ветеранскими и общественными организациями района. Активно используется совместный

подход в работе с молодежью – будущим нашей страны, по формированию и воспитанию у молодежи гражданского патриотизма и нравственности.

В тесном взаимодействии с Администрацией района проводится работа по самым различным социальным программам, охватывающим все возрастные и социальные категории жителей. Прямая обязанность, которой уделяется самое пристальное внимание – забота о детях и защита их законных интересов, по всем вопросам опеки и попечительства.

Вместе с этим, продолжается сотрудничество со службами и представителями правоохранительных органов. Ведется работа по профилактике экстремизма, терроризма и дорожно -транспортного травматизма, воспитанию устойчивых навыков толерантного поведения.

Граница МО Московская застава проходит[48]:

- с севера по Набережной Обводного канала у Ново-Московского моста;
- с запада и востока - железной дорогой, которая ведет к Балтийскому и Витебскому вокзалам (в районе скопления жилой застройки у Благодатной улицы граница округа определяется линией проспекта Гагарина и Московского проспекта);
- с юга – по улице Гастелло (см. рис. 6).



Рисунок 6. – Карта МО Московская застава [55]

Основными направлениями в работе Муниципального Совета и Местной Администрации МО Посадский являются мероприятия по решению объемного перечня 50 местных вопросов:

- благоустройство внутридворовых и придомовых территорий;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие жителей, уборка и санитарная очистка территории;
- социальная работа;
- развитие массовой физической культуры и спорта;
- организация и проведение культурно массовых и праздничных мероприятий;
- военно-патриотическое воспитание и досуг детей, подростков и жителей округа;
- опека и попечительство;
- участие в деятельности по профилактике правонарушений;
- административная деятельность, защита прав потребителей и работа с ТСЖ;
- гражданская оборона и предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- работа с обращениями граждан и организаций, информационная служба;
- предоставление муниципальных услуг; и т.д. [63].

Таким образом, второй элемент характеристики МО Московская застава Санкт-Петербурга определяется основными направлениями в работе Муниципального Совета и Местной Администрации в рамках решения объемного перечня 50 местных вопросов .

Согласно итогам исполнения бюджета МО Московская застава за 2016 год[56] бюджетное исполнение составило:

- 1) по доходам в сумме 151 164,8 (запланировано 125 537,0) тыс. рублей,
- 2) по расходам в сумме 147 453,7 (запланировано 148 437,0) тыс. рублей,

3) по остатку в сумме 3 711,1(запланировано - 22 900,0) тыс. рублей (см. рис. 7).

| Наименование<br>строки                                                      | Утверждено<br>по бюджету<br>2016г.,<br>тыс.руб. | Исполнено<br>на отчетную<br>дату,<br>тыс.руб. | % выполнения<br>бюджетных<br>назначений | тыс. руб.                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                             |                                                 |                                               |                                         | Справочно<br>(исполнение<br>за<br>аналогичный<br>период<br>предыдущего<br>года), % |
| ВСЕГО<br>ДОХОДЫ                                                             | 125 537,0                                       | 151 164,8                                     | 120,41                                  | 113,06                                                                             |
| ВСЕГО<br>РАСХОДЫ                                                            | 148 437,0                                       | 147 453,7                                     | 99,34                                   | 99,85                                                                              |
| ИСТОЧНИКИ<br>ФИНАНСИРОВА<br>НИЯ                                             | - 22 900,0                                      | 3 711,1                                       |                                         |                                                                                    |
| Источники<br>внутреннего<br>финансирован<br>ия дефицита<br>бюджета          | - 22 900,0                                      | 3 711,1                                       |                                         |                                                                                    |
| Источники<br>внешнего<br>финансирован<br>ия дефицита<br>бюджета             | 0,0                                             | 0,0                                           |                                         |                                                                                    |
| Превышение<br>доходов над<br>расходами<br>(дефицит (-<br>)/профицит<br>(+)) | - 22 900,0                                      | 3 711,1                                       |                                         |                                                                                    |

Рисунок 7. – Исполнение бюджета МО Московская застава в 2016 году [56]

Источники профицита (неисполненного неналогового дохода) в 2016 году включают безвозмездные поступления от бюджетов (субсидии и субвенции из бюджета Санкт-Петербурга) – 947, 44 тыс. рублей, из них:

- 1) субвенции на организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству – 224, 6 тыс. рублей;
- 2) субвенции на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье – 578, 49 тыс. руб.;

3) субвенции на вознаграждение приемного родителя – 144, 34 тыс. руб.

На основе указанных данных можно сделать следующие выводы:

- муниципальный бюджет Округа отличается профицитным характером;
- доходы бюджета МО Посадский превышены в силу неиспользования бюджетных трансферов (субвенций в сфере опеки и попечительства), что говорит о низкой бюджетной дисциплине;
- собственные налоговые доходы бюджета повысились в силу роста налога на имущество, что говорит о росте уровня финансовой самостоятельности Округа;
- самая большая статья расходов – вопросы благоустройства, (муниципальной программы благоустройства внутридворовой территории), объем которых на сумму 102, 6 млн руб. был повышен на 3% (по сравнению с 2015 г.) и исполнен, что говорит об удовлетворительном управлении основной статьи расходов МО Московская застава Санкт -Петербурга.

Значит, третьим элементом характеристики МО Московская застава Санкт-Петербурга следует указать в целом удовлетворительное управление муниципальным бюджетом 2016 года, которое отличается проблемой неиспользования субвенций в сфере опеки и попечительства на сумму 947, 44 тыс. рублей.

Численность муниципальных служащих в МО Московская застава включает 23 человека с денежным содержанием 18 785,9 тыс. рублей[61].

Структура Местной администрации МО Московская застава состоит из следующих подразделений:

- Глава Местной администрации;
- Заместитель Главы Местной администрации;
- отдел опеки и попечительства;
- финансово- экономический отдел;
- организационно- правовой отдел;

- отдел по решению вопросов местного значения и муниципальному заказу;
- технический персонал: административный дежурный, административный дежурный, уборщица (см. рис. 8).

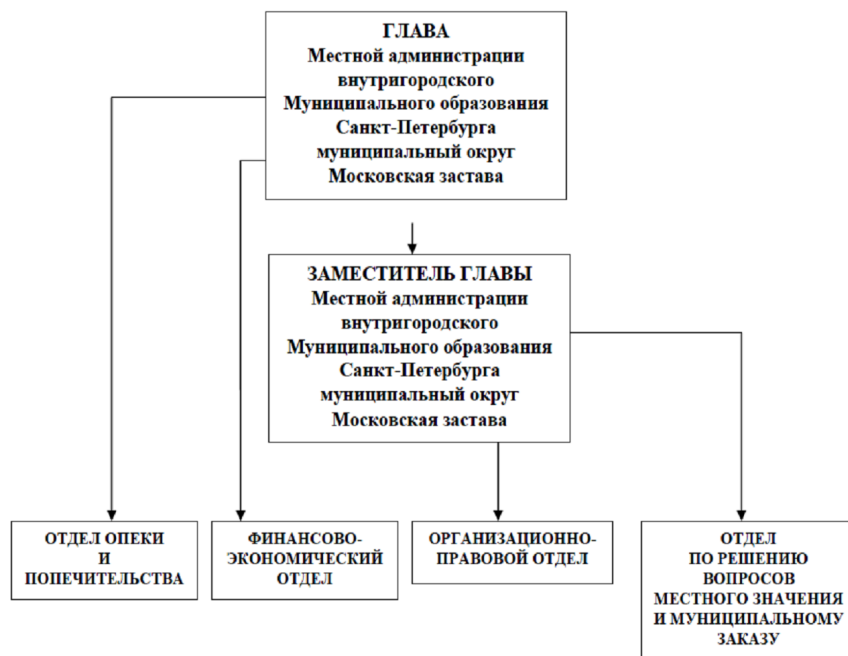


Рисунок 8. – Структура Местной администрации МО Московская застава [66]

С учетом вышеизложенного, четвертый элемент характеристики МО Московская застава Санкт-Петербурга обусловлен необходимой численностью муниципальных служащих в МО Московская застава (23 человека) и соответствующей организационной структурой классического линейного типа с некоторыми элементами функционального характера в силу общей цели для всей структуры в решении местных вопросов.

## 2.2. Проблемы управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти

В начале анализа проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти стоит указать на отмеченные ранее аспекты такого управления в контексте рассматриваемых проблем:

проблемы государственного управления обладают непосредственной зависимостью от развития и актуального состояния социально -экономических и политических отношений;

сущность и роль деятельности ОИВ (муниципального органа) в России должны определяться в соответствующих нормативных актах, регламентах и других документах, которые позволяют принимать управленческие решения в рамках целей и задач всей системы публичной власти, в пределах установленных полномочий государственного (муниципального) органа;

методология и основные организационные аспекты сущности и роли деятельности ОИВ (муниципальных органов) отражены в нормах законов о системе государственной (муниципальной) службы;

необходимым и достаточным условием государственного управления и разработки управленческих решений в ОИВ является реализация методов оценки административно-правового воздействия (нормативного подхода к оценке результата управления), и других методов, которые обозначены в действующих законах и подзаконных актах;

проблемным аспектом формирования системы оценки деятельности ОИВ следует выделить проблему формирования и постоянной модернизации информационно открытой электронной среды функционирования ОИВ и его взаимодействия с другими элементами управления в рамках собственной компетенции (особенно с населением закрепленной территории);

характеристика деятельности администрации МО Московская застава Санкт-Петербурга позволяет выделить проблемные аспекты:

- необходимость роста качества реализации повседневных потребностей увеличивающегося населения Округа;
- проблема сбалансированного решения объемного перечня 50 местных вопросов;
- проблема неиспользования субвенций в сфере опеки и попечительства на сумму 947, 44 тыс. рублей;
- проблема эффективного использования ресурса муниципальных служащих в МО Московская застава (23 человека) и соответствующей организационной структуры.

То есть, первая категория проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти на примере МО Московская застава обусловлена обозначенными в рамках проводимого исследования основными аспектами: непосредственной зависимости от развития социально-экономических и политических отношений, реализации нормативного подхода к оценке результата управления, формирования информационно открытой электронной среды функционирования, неиспользования субвенций, эффективной работы муниципальных служащих и организационной структуры.

Указанный нормативный подход к оценке результата управления включает инструменты оценки, определенные на федеральном и региональном уровне. В частности, постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 N1317[11] утверждены

- 1) инструменты перечня дополнительных показателей по оценке эффективности работы органа местного самоуправления в городском округе и в муниципальном районе;
- 2) методическая система мониторинга критериев эффективности работы органа местного самоуправления в городском округе и в муниципальном районе;
- 3) типовая форма доклада главы местной администрации городского округа и муниципального района по достигнутым значениям показателей в части оценки эффективности органа местного самоуправления в городском

округе и в муниципальном районе в отчетном году;

4) методическая система рекомендации по выделению бюджетных ассигнований субъекта РФ для гранта муниципальному образованию в целях поощрения наилучших значений в показателях органа местного самоуправления в городском округе и в муниципальном районе;

5) инструменты перечня рекомендуемых показателей, которые используются для установления размера гранта;

6) Правила оценки от населения эффективности работы руководителя органа местного самоуправления, унитарного предприятия и учреждения, действующего в регионе и муниципалитете, акционерного общества, с контрольным пакетом в публичной собственности, которые оказывают услуги населению муниципального образования, а также условия по применению результата указанной оценки;

7) критерии по оценке населением работы руководителя органа местного самоуправления, унитарного предприятия и учреждения, действующего в регионе и муниципалитете, акционерного общества, с контрольным пакетом в публичной собственности, которые оказывают услуги населению муниципального образования.

В частности, типовая форма доклада главы местной администрации городского округа и муниципального района по достигнутым значениям показателей в части оценки эффективности органа местного самоуправления в городском округе и в муниципальном районе в отчетном году включает перечень показателей эффективности деятельности органа местного самоуправления в муниципальном районе:

- относительно экономического развития;
- в сфере дошкольного образования;
- относительно общего и дополнительного образования;
- в сфере культуры, физической культуры и спорта;
- в области жилищного строительства и обеспечения граждан жильем;
- в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

- в организации муниципального управления;
- относительно энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

То есть, второй категорией проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти на примере МО Московская застава представляется необходимость реализации нормативного подхода к рассматриваемой оценке результата управления, согласно которому в постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 N1317 регламентированы инструменты оценки эффективности работы органа местного самоуправления, система мониторинга, типовая форма доклада главы местной администрации и пр.

Вместе с этим, постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 7 сентября 2015 года N 61-пг[17] обозначены механизмы Перечня показателей по оценке эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга, которые включают:

1) показатель исполнения доходной части местного бюджета в отчетном периоде муниципальным образованием;

2) критерий оценки исполнения расходной части в отчетном периоде местного бюджета муниципальным образованием;

3) показатель доли расходов местного бюджета муниципального образования, направленной в отчетном периоде на содержание органов местного самоуправления муниципального образования, в общей сумме расходов местного бюджета муниципального образования;

4) критерий оценки суммы расходов местного бюджета муниципального образования, направленных в отчетном периоде на содержание органов местного самоуправления муниципального образования, в расчете на одного жителя муниципального образования;

5) показатель отношение суммы муниципальных контрактов, заключенных по результатам конкурентных способов определения поставщиков, к общей сумме заключенных муниципальных контрактов;

6) критерий оценки суммы средств местного бюджета муниципального образования, направленная в отчетном периоде на проведение благоустройства территории муниципального образования, в расчете на одного жителя муниципального образования;

7) показатель доли детей, переданных в отчетном периоде на семейные формы устройства, от общего числа выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей.

8) критерий оценки доли детей, устроенных в отчетном периоде под надзор в образовательные и медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от общего числа выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей.

9) показатель доли граждан, принявших в отчетном периоде на воспитание в свою семью ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей, от общего числа граждан, обратившихся в отчетном периоде в органы опеки и попечительства муниципального образования по вопросу передачи ребенка (детей) на воспитание в семью.

10) критерий оценки суммы средств местного бюджета муниципального образования, направленная в отчетном периоде на проведение местных праздничных и иных зрелищных мероприятий, мероприятий в области физической культуры и спорта, мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан, досуговых мероприятий для жителей муниципального образования, в расчете на одного жителя муниципального образования;

11) показатель удельного веса населения муниципального образования, принявшего в отчетном периоде участие в местных праздничных и иных зрелищных мероприятиях муниципального образования;

12) критерий оценки удельного веса населения муниципального образования, принявшего в отчетном периоде участие в физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятиях муниципального образования;

13) показатель удельного веса населения муниципального образования, принявшего в отчетном периоде участие в мероприятиях муниципального образования по военно-патриотическому воспитанию граждан;

14) критерий оценки удельного веса населения муниципального образования, принявшего в отчетном периоде участие в досуговых мероприятиях муниципального образования.

15) показатель количества экземпляров муниципального печатного средства массовой информации в расчете на одного жителя муниципального образования.

То есть, третья категория проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти на примере МО Московская застава включает обязательность исполнения постановления Губернатора Санкт-Петербурга 2015 года N 61-пг о механизмах оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

Однако, на официальном сайте МО Московская застава и в других ресурсах Интернета имеется только один отчет по результатам работы Местной администрации в 2016 году в табличной форме (см. рис. 9).

| №<br>п/п | Наименование показателя                                                                                                    | Единица<br>измерения | Значения показателя,<br>достигнутые в |                         |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------|-------------------------|
|          |                                                                                                                            |                      | в отчетном<br>году                    | в<br>предыдущем<br>году |
| -1-      | -2-                                                                                                                        | -3-                  | -4-                                   | -5-                     |
| 1        | Численность населения, проживающего на территории муниципального образования                                               | чел.                 | 51624                                 | 50858                   |
| 2        | Численность детей, проживающих на территории муниципального образования                                                    | чел.                 | 6621                                  | 7613                    |
| 3        | Планируемый объем доходной части бюджета муниципального образования                                                        | тыс. руб.            | 125537                                | 110659,2                |
| 4        | Доходы бюджета муниципального образования                                                                                  | тыс. руб.            | 151164,8                              | 123326,9                |
| 5        | Планируемый объем расходной части бюджета муниципального образования                                                       | тыс. руб.            | 148437                                | 125440,1                |
| 6        | Расходы бюджета муниципального образования                                                                                 | тыс. руб.            | 147453,7                              | 125365                  |
| 7        | Расходы бюджета муниципального образования без учета расходов, произведенных за счет субвенций из бюджета Санкт-Петербурга | тыс. руб.            | 139447,1                              | 123326,9                |

Рисунок 9. – Доклад главы МО Московская застава за 2016 год [52]

Следует отметить, что указанные табличные результаты работы Местной администрации МО Московская застава в 2016 году не соответствуют критериям, обозначенным в постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 N131 и в постановлении Губернатора Санкт-Петербурга от 7 сентября 2015 года N 61-пг (в текстовой части).

Таким образом, четвертой категорией проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти на примере МО Московская застава важно отметить некачественное исполнение требований федерального и регионального уровня относительно рекомендуемых механизмов оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования.

### 3 Совершенствование системы оценки муниципального образования Московская застава Московского района Санкт -Петербурга

#### 3.1 Предложения по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга

Обозначенные в рамках проведенного исследования теоретические основы деятельности органов исполнительной власти и проблемы управления инструментами оценки деятельности ОИВ (на примере муниципального образования Московская застава Московского района Санкт -Петербурга) позволяют разработать соответствующие предложения по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт -Петербурга.

Круг отмеченных ранее проблем совершенствования системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга, в частности, включает:

1) проблемный аспект формирования и постоянной модернизации информационно открытой электронной среды функционирования ОИВ и его взаимодействия с другими элементами управления в рамках собственной компетенции (особенно с населением закрепленной территории);

2) обоснованные проблемы управления инструментами оценки деятельности ОИВ на примере МО Московская застава:

проблема учета непосредственной зависимости содержания таких инструментов от развития социально -экономических и политических отношений;

проблема реализации нормативного подхода к оценке результата управления;

проблема учета причин нарушения бюджетной дисциплины (неиспользования субвенций);

проблема реальной оценки эффективности работы муниципальных служащих и организационной структуры;

3) проблемы контроля исполнения постановления Правительства РФ от 17.12.2012 N1317, в котором регламентированы инструменты оценки эффективности работы органа местного самоуправления, система мониторинга, типовая форма доклада главы местной администрации и пр.;

4) проблемы исполнения постановления Губернатора Санкт-Петербурга 2015 года N 61-пг о механизмах оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга;

5) проблемы некачественного (формального) исполнения требований федерального и регионального уровня относительно рекомендуемых механизмов оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования.

В отношении первого проблемного аспекта формирования и постоянной модернизации информационно открытой электронной среды функционирования ОИВ и его взаимодействия с другими элементами управления в рамках собственной компетенции (особенно с населением закрепленной территории) следует привести пример организации управления электронным взаимодействием и открытыми данными в Москве, где на начало 2017 года:

1) в электронном виде реализуется 13 градостроительных услуг и более 20 услуг, связанных с оформлением земельных отношений и с выполнением сопутствующей работы;

2) большинство (83 %) всей документации для строительства в Москве (от градостроительного плана участка земли (ГПЗУ) до оформления разрешения на ввод в эксплуатацию) может оформляться в е-виде с использованием информационного портала электронных госуслуг; и т.д.

Это позволяет практически в полном объеме перейти от традиционного бумажного взаимодействия чиновника с застройщиком и сокращает время оформления градостроительных процедур от 50 до 300% [62].

В этой связи важно указать на систему приоритетных механизмов открытости, обозначенную на портале ОИВ, которые включают множество связанных открытых данных[54]:

- представления информации о деятельности ОИВ;
- открытые данные и понятность НПА, госполитик и госпрограмм;
- публичная декларация целей и задач;
- работа с обращениями граждан;
- взаимодействие ОИВ со СМИ;
- независимая антикоррупционная экспертиза;
- публичная отчетность ОИВ;
- обратная связь с референтными группами;
- работа с общественными советами (см. рис. 10).

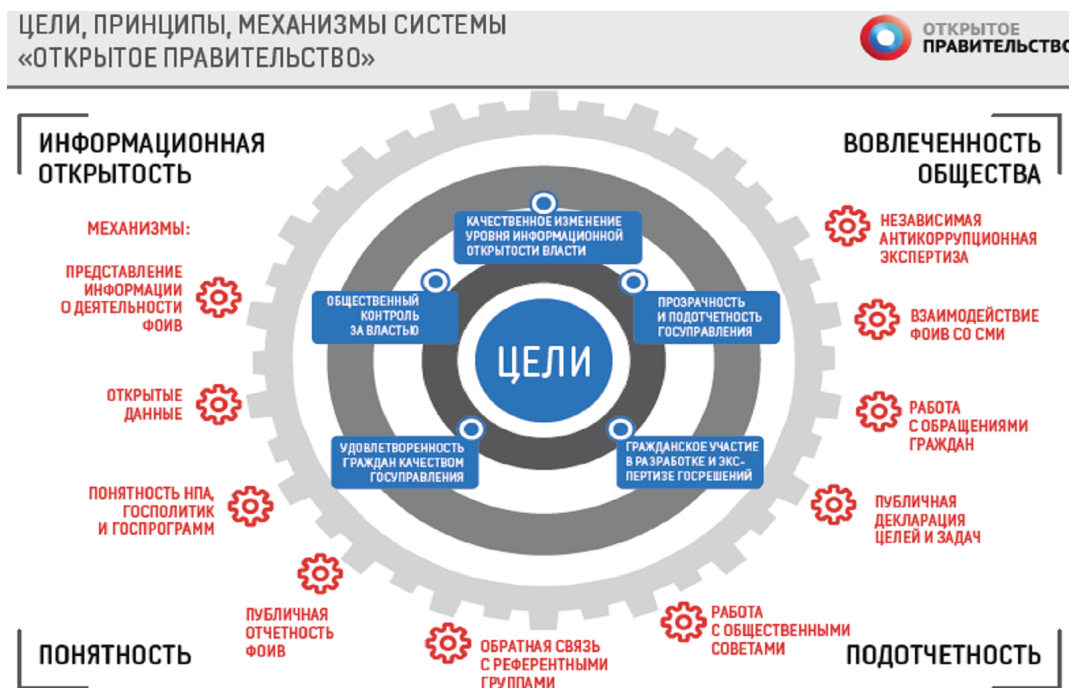


Рисунок 10. – Система приоритетных механизмов связанных открытых данных ОИВ[54]

То есть, первое предложение по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга включает разработку мероприятий по оценке применения системы приоритетных механизмов связанных открытых

данных ОИВ в рамках открытого Правительства, включая оценку общения с населением закрепленной территории по итогам мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, инструменты которых установлены Указом Президента РФ 2017 года N 171 [8].

В отношении второй категории ранее обоснованных проблем управления инструментами оценки деятельности ОИВ на примере МО Московская застава целесообразно отметить:

- проблема учета непосредственной зависимости содержания таких инструментов от развития социально-экономических отношений может решаться регулярной оценкой работы подразделений и работников МО Московская застава;

- проблема реализации нормативного подхода к оценке результата управления минимизируется установлением ответственных лиц за исполнение соответствующих требований федерального и регионального уровня;

- установление проблемы учета причин нарушения бюджетной дисциплины (неиспользования субвенций) требует проведения тщательной проверки по факту допущения бюджетного профицита в размере предоставленных Округу межбюджетного трансферта и разработки мероприятий устранению причин такого нарушения;

- решение проблемы реальной оценки эффективности работы муниципальных служащих и организационной структуры взаимосвязано с устранением вышеуказанных проблем, в частности по налаживанию работы Совета и Администрации МО Московская застава относительно открытости, взаимодействия с населением, особенно в бюджетной сфере и в системе социальной опеки.

Значит, вторым предложением по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга следует указать разработку плана практических мероприятий по устранению указанных в работе проблем, особенно в бюджетной сфере и в системе социальной опеки, с проведением контроля за их исполнением.

Другие (3-5) категории проблем связаны с некачественным исполнением требований федерального и регионального уровня относительно обязательных и рекомендуемых механизмов оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования. В частности, формальное исполнение в МО Московская застава постановления Губернатора Санкт-Петербурга 2015 года N 61-пг о механизмах оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт -Петербурга демонстрируется распространением на официальном сайте МО Московская застава и в других ресурсах Интернета только одного отчета по результатам работы Местной администрации в 2016 году в табличной форме, на двух страницах (см. рис. 9).

Для сравнения целесообразно представить такой же доклад главы МО Посадский за 2016 год, в котором на 7 страницах кратко, с приведением наглядной графики (см. рис. 11) отражены мероприятия[57]:

- 1) основной работы Муниципального Совета (из 9 депутатов) и Местной Администрации;
- 2) по доходам и расходам местного бюджета МО округ Посадский в 2016 году;
- 3) по исполнению муниципального заказа;
- 4) по реализации местного бюджета округа Посадский на 2017 год;
- 5) по благоустройству внутридворовых и придомовых территорий и санитарно-эпидемиологическому благополучию;
- 6) по социальной работе, военно-патриотическому и гражданскому воспитанию;
- 7) в сфере опеки и попечительства;
- 8) по участию в деятельности по профилактике правонарушений;
- 9) по вопросам гражданской обороны и предупреждения ЧС;
- 10) по информационному взаимодействию с населением, с общественными организациями, с предприятиями, с организациями и с учреждениями, с органами исполнительной и законодательной власти.

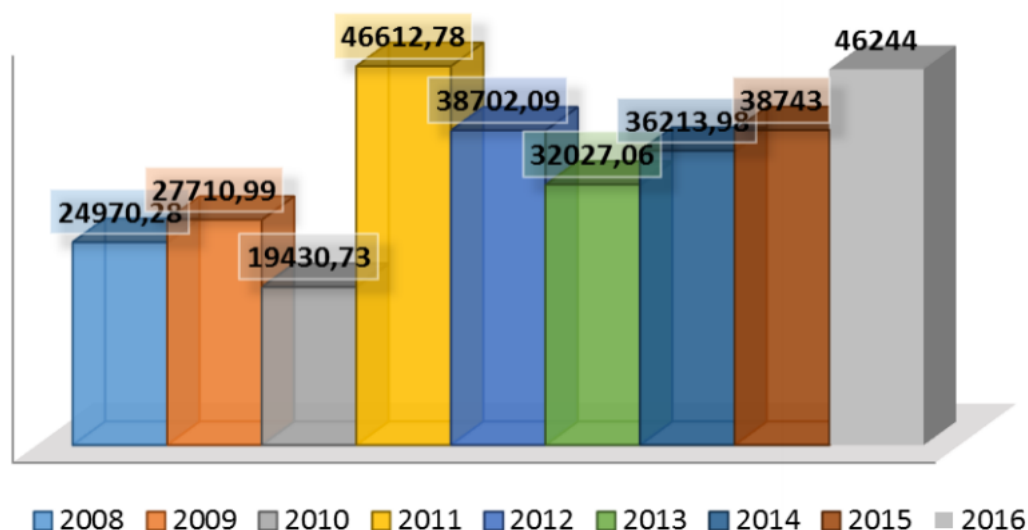


Рисунок 11. – Собственные доходы и безвозмездные поступления за 2011 -2016 гг. в МО Посадский (тыс. руб.) [57]

То есть, третье предложение по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга обусловлено обязательным внедрением оценки системы отчетности муниципалитета перед населением с проведением соответствующих опросов, мониторинга мнения граждан.

Вместе с этим, стоит обратить внимание на слабую оценку работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов (в МО Посадский – 9). В частности, анализ доступных сведений позволяет говорить о неэффективности расходов местного Совета, поскольку:

- на содержание Муниципального Совета в 2009 году было предусмотрено в бюджете МО Московская застава и израсходовано 4335 тыс. руб., из которых 2207 тыс. руб. – на выплату денежных вознаграждений сотрудников и депутатов Муниципального Совета[18];

- на содержание Муниципального Совета в 2016 году в бюджете МО Московская застава было выделено и израсходовано 76536,1 тыс. руб.[19] (в 17,6 раз больше, чем в 2009 году).

При этом, как отмечалось в п. 2.1, только денежное содержание муниципальных служащих Местного Совета из 5 человек в 2016 году составило 3,7 млн. руб.

Значит, четвертым предложением по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга целесообразно отметить определение и внедрение в практику методов и средств по оценке работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов (в МО Посадский – 9), особенно в отношении эффективности расходов местного Совета.

### 3.2 Оценка эффективности предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт -Петербурга

При оценке эффективности предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт -Петербурга следует изначально указать, что оценка эффективности любой деятельности измеряется достижением или недостижением установленных целей и запланированных критериев (показателей) работы, которые могут выражаться в абстрактной (неточно, формальной), абсолютной (числовой, конкретной) форме или в сочетании этих двух категорий.

Примером абстрактной оценки служат большинство из запланированных показателей МО Московская застава, согласно которым, например, решение задач Программы «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства в муниципальном округе Московская застава на 2015 год» (далее – Программа[59]) определяется абстрактными критериями:

- повышения качества информационного и организационно - методического сопровождения деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на территории МО Московская застава;

- создания эффективной консультативно-информационной базы для малого и среднего предпринимательства;

- формирования базы данных о потребностях МО Московская застава в направлениях деятельности малого и среднего предпринимательства.

Проведенный анализ указанных формальных оценок позволяет говорить об отсутствии ясных критериев и конкретных целей для работников администрации МО Московская застава, поскольку абстрактные задачи «повышения», «создания», «формирования» не поддаются четкому контролю и измерению результата проделанной работы.

То есть, оценка эффективности предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт-Петербурга требует конкретизации в численных показателях и реальных достижениях. Иначе, подобный формализм переходит к отрицанию активной деятельности и неисполнению установленных обязанностей.

Например, как отмечалось в п. 2.2 и 3.1 проводимого исследования, администрацией МО Московская застава Санкт-Петербурга не исполняются в целом абстрактные требования документов федерального и регионального статуса об оценке эффективности работы муниципалитета, поскольку формальное исполнение в МО Московская застава постановления Губернатора Санкт-Петербурга 2015 года N 61-пг о механизмах оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга демонстрируется распространением на официальном сайте МО Московская застава и в других ресурсах Интернета только одного отчета по результатам работы Местной администрации в 2016 году в табличной форме, на двух страницах (см. рис. 9).

При этом аргументированные ранее предложения по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга включают:

- 1) разработку и реализацию мероприятий по оценке применения системы приоритетных механизмов связанных открытых данных ОИВ в рамках открытого Правительства, включая оценку общения с населением закрепленной

территории по итогам мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, инструменты которых установлены Указом Президента РФ 2017 года N 171;

2) разработку и исполнение плана практических мероприятий по устранению указанных в работе проблем, особенно в бюджетной сфере и в системе социальной опеки, с проведением контроля за их исполнением;

3) обязательное внедрение оценки системы отчетности муниципалитета перед населением с проведением соответствующих опросов, мониторинга мнения граждан;

4) установление методов и средств по оценке работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов, особенно в отношении эффективности расходов местного Совета.

Таким образом, первым (абстрактным) эффектом от реализации предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт-Петербурга следует указать повышение уровня и качества исполнения требований и рекомендаций федеральных и региональных ОИВ.

Значит, вторым (абстрактным) эффектом представляется разработка и исполнение плана практических мероприятий по устранению проблем в бюджетной сфере и в системе социальной опеки, с проведением контроля за их исполнением, что, безусловно, повысит бюджетную дисциплину и качество предоставляемых услуг населению, особенно в системе социальной опеки.

Вместе с этим, стоит отметить, что разработка и реализация мероприятий по оценке применения системы приоритетных механизмов связанных открытых данных ОИВ в рамках открытого Правительства предполагает изначально внедрение инструментов связанных открытых данных (англ. LOD-Linked Open Data), актуальность которых подтверждается тем, что эффективный инновационный менеджмент обеспечивает интенсивный и стабильный рост экономики любой страны. Значительное усиление инновационного потенциала с максимальной эффективностью использования социально-экономических ресурсов возможно в рамках прагматичного использования необходимой

открытой информации, которую разрабатывают, формируют, оплачивают заинтересованные хозяйствующие субъекты – элементы инновационного развития. Как отмечается по данному поводу в докладе Еврокомиссии[53], многократное использование в новациях и технологиях работы административных ОИВ открытой географической, картографической и кадастровой информации, статистических и метеоданных, результатов исследований, финансируемых государством, оцифрованных библиотечных книг приводит к суммарной экономической выгоде стран ЕС до 40 млрд евро ежегодно.

Одной из центральных категорий сферы открытой информации являются связанные открытые данные (LOD-Linked Open Data), позволяющие в качестве центрального звена различных европейских форматов использовать внушительное множество открытых информационных ресурсов (см. Приложение 2)[67]. Залог успеха при использовании LOD подтвержден Тимом Бернерс-Ли, изобретателем web-паутины, предложившем 5-звездочную схему размещения и применения связанных открытых данных, от использования всеобщего формата простейших данных Интернета до распространения открытого верифицированного контекста [60].

Следует полагать, что важность поиска новых форм успешного применения инструментов связанных открытых данных (LOD-Linked Open Data) в системе организации работы ОИВ (в частности, органов власти Санкт - Петербурга) обусловлен необходимостью получения оперативной информации:

- по имеющимся актуальным данным документации территориального планирования, ЕГРП и ГКН;
- по аналитическим сведениям стратегического развития региона и отдельных районов;
- по инвестиционным запросам на разработку новаций;
- по сведениям структурных подразделений и предприятий-партнеров (организаций, в составе отрасли или группы, в которую входит организация);
- по данным поставщиков оборудования, материалов и пр. ресурсов;

- по информации отраслевых конкурентов;
- по сведениям консалтинговых и информационных предприятий;
- по результатам проводимых НИОКР;
- по сведениям регионального маркетинга; и т.д.

В настоящее время российские ученые -разработчики слабо осведомлены о спросе крупных компаний на инновационные решения, это не означает, что такой спрос отсутствует, это, скорее, свидетельствует об отсутствии в России единого информационного поля связанных данных LOD[42]. Следовательно, одним из слабых мест российского инновационного развития является инфраструктура связанных открытых данных (LOD-Linked Open Data), которая недостаточно развита для поддержания должного уровня коммуникации между субъектами инновационного развития.

В данной связи в содержании Стратегии инновационного развития РФ (далее – Стратегия[10]) обозначены основные задачи формирования открытой отечественной инновационной системы без элементов технологических ноу -хау или коммерческой тайны для интеграции России в мировой процесс формирования и успешного применения новаций,

Однако, не смотря на актуальную важность и проводимые международные мероприятия по внедрению LOD, в России мероприятия по использованию концепции связанных открытых данных (LOD -Linked Open Data) осуществляются весьма скромно, поскольку на государственном уровне (см. Концепцию открытости власти[12]) и в научной сфере (см. Аналитический отчет НИУ ВШЭ о Концепции открытых данных РФ[50]) система LOD не упоминается.

Наиболее прагматичным примером реализации LOD как инструмента системы организации работы ОИГВ для России представляются проверенные практикой механизмы европейских и американских директив. Например, Директива ЕС по повторному использованию сведений госсектора 2003 года[21] определила основы реализации LOD в Европе в части минимальной степени упорядоченности открытых данных.

С началом действия указанной Директивы страны Евросоюза начали активно публиковать открытые сведения государственного сектора (Public Sector Information, PSI), а в июле 2005 г. все 25 стран – участниц Евросоюза обозначили правила Директивы в своих национальных законодательствах, которые включали средства реализации LOD.

В заключении обоснования эффекта рассматриваемого предложения стоит добавить что через три года после ожидаемого транспонирования обновленной Директивы ЕС по повторному использованию сведений госсектора 2003 года[21], к концу 2017 года, ожидается, что суммарный доход от повторного использования открытых сведений госсектора в ЕС достигнет 100 млрд € ежегодно, исходя из развития новых категорий предпринимательства и существенного прироста эффективности в сфере информационных услуг госсектора.

С учетом среднегодовой величины бюджета Евросоюза (140 -150 млрд €) с бюджетами всех его участников (всего 800 -950 млрд. €[46]) минимальный эффект от успешной реализации инструментов связанных данных составляет прирост бюджета приблизительно на 10%.

При расчете экономического эффекта для бюджета МО Московская застава от внедрения инструментов связанных открытых данных следует учесть, что методики расчетов эффекта от использования связанной информации публикуются в обобщенном виде и пока не позволяют понять точные критерии возникновения такого эффекта, их конкретного выгодоприобретателя и механизмов измерения [41]. Поэтому подсчет целесообразно вести для определенной отрасли отдельно либо по усредненным показателям в процентах от общей величины [16].

Для расчета усредненного показателя экономического эффекта от применения инструментов связанных открытых данных используем достоверную информацию о таком эффекте в Евросоюзе и российских регионах с относительно развитой системой открытой информации:

1) как отражено в разъяснениях портала «Открытое правительство» [65], ежегодный экономический эффект от использования открытых данных только в сфере общественного транспорта Москвы превышает 58 млрд руб. или 3,6% от ежегодного московского бюджета (1599 млрд. руб. [14]); в этой связи для ОМ Московская застава представляется наиболее значимым эффект роста туристической привлекательности территории, аргументированный исследователями НИУ ВШЭ[58];

2) в аналитической информации МГИМО[49] отражено, что в Татарстане рассматриваемый экономический эффект составляет 1,38 млрд руб. в год или 0,86% от бюджета РТ на 2016 год (160,6 млрд. руб. [13]);

3) в результате пилотного внедрения в 2015 году системы открытых данных и соответствующего информационного взаимодействия в Ханты-Мансийском автономном округе ежегодные бюджетные затраты только на возмещение ущерба от чрезвычайных ситуаций сократились в среднем на 6%[15];

4) как уже отмечалось минимальный эффект от успешной реализации инструментов связанных данных в Евросоюзе составляет прирост бюджета приблизительно на 10%.

Таким образом, на основе метода усредненного показателя, исходя из указанных четырех абсолютных параметров (3,6%, 0,86%, 6%, 10%) реального увеличения бюджета после внедрения инструментов связанных открытых данных среднее арифметическое увеличения бюджета составляет 5,11%.

С учетом вышеизложенного, экономический эффект от внедрения предложенных мероприятий информационно-коммуникационного характера, включающих оценку использования инструментов связанных открытых данных, определяется достижением абстрактных и абсолютных показателей с экономическим эффектом в виде увеличения дохода бюджета МО Московская застава в среднем на 5,11%.

Наряду с этим, установление и применение методов и средств оценки работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов,

особенно в отношении эффективности расходов местного Совета, позволит оптимизировать структуру таких расходов, поскольку в 2016 году было выделено и израсходовано 76536,1 тыс. руб. [19] (в 17,6 раз больше, чем в 2009 году). При этом статья 1.1.2. бюджетных расходов «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований» в 2009 году составляла 4166,7 тыс. руб., в 2016 - 8 300,9 тыс. руб.

Введение механизмов оценки работы депутатов МО Московская застава позволит определить критерии нуждаемости Округа в такой работе и установить необходимое число депутатов и работников их аппарата, функционирующих на постоянной основе. Например, с учетом сведений о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления МО Московская застава и фактические затраты на их денежное содержание в 2016 году[61] сокращение только 1 работника (из 5 по штату) аппарата Совета МО Московская застава (с передачей его функций штатному работнику местной администрации) снизит бюджетную нагрузку на 3685,5 тыс. руб.

Таким образом, минимальный экономический эффект от внедрения предложенных мероприятий относительно оценки работы представительного органа (установление и применение методов и средств оценки работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов в отношении эффективности расходов местного Совета) может составить 3685,5 тыс. руб.

## Заключение

В результате проведенного исследования определены основные направления и инструменты оптимизации процесса разработки управленческих решений на примере МО Московская застава Санкт -Петербурга.

В первой части работы изучены теоретические основы деятельности органов исполнительной власти, что позволило обобщить следующие выводы:

теоретические основы науки государственного управления пока находятся на стадии формирования и обладают непосредственной зависимостью от развития и актуального состояния социально -экономических и политических отношений;

конструкция государственного управления при широком подходе представляется целостной сферой деятельности государственной власти, включая все её ветви, органы и всех должностных лиц - реализацией государственной власти во множестве её форм и методов;

сущность и роль системы государственного управления в лице органов исполнительной власти (ОИВ) при общем подходе представляется воздействием государственных институтов исполнительной власти на деятельность общества, его групп и отдельных лиц, которое регламентировано соответствующими документами с учетом общественных потребностей и интересов, общезначимых целей и воли общества в рамках полномочий субъекта управления (соответствующего ОИВ);

сущность и роль деятельности ОИВ (муниципального органа) в России должны определяться в соответствующих нормативных актах, регламентах и других документах, которые позволяют принимать управленческие решения в рамках целей и задач всей системы публичной власти, в пределах установленных полномочий государственного (муниципального) органа;

общее определение ОИВ можно представить следующим образом: орган исполнительной власти – это элемент системы исполнительной власти государства, разрабатывающий и реализующий соответствующие управленческие решения, которые входят в государственную (муниципальную)

деятельность по достижению целей и решению задач всей системы публичной власти в пределах установленных полномочий конкретного ОИВ;

методология и основные организационные аспекты сущности и роли деятельности ОИВ (муниципальных органов) отражены в нормах законов о системе государственной (муниципальной) службы;

место ОИВ во властной системе госорганов (муниципальных органов), а значит и механизмы оценки его деятельности определяется конкретно установленными требованиями организационно -управленческого, территориального и компетентного характера;

необходимым и достаточным условием государственного управления и разработки управленческих решений в ОИВ является реализация методов оценки административно-правового воздействия (нормативного подхода к оценке результата управления), и других методов, которые обозначены в действующих законах и подзаконных актах;

иные методы государственного менеджмента при оценке эффективности деятельности ОИВ, помимо правовых, можно считать дополнительными (факультативными);

главный аспект формирования ОИВ заключается в конституционном характере их функционирования в рамках единой системы российской исполнительной власти по вопросам федерального и совместного ведения;

аспекты формирования системы управления российских органов исполнительной власти включают:

- разделение ФОИГВ на три категории управления, две из которых входят в компетенцию Правительства России, определяющие основные направления реализации исполнительной власти в центре и на местах (кроме ФОИГВ президентской компетенции);

- реализацию, в первую очередь, конституционных гарантий и требований федеральных законов в системе функционирования ФОИГВ;

- определение принципиальных основ создания и регулирования системы региональных ОИВ в специальном федеральном законе;

- систему трех организационно-правовых категорий (подсистем трех уровней), устанавливающих общедофедеральные отличительные признаки функционирования регионального ИОВ;

- сложную и нестабильную подсистему дофедеральных норм Закона №184, которые устанавливают пять организационно-правовых конструкций, относящихся непосредственно к полномочиям регионального ОИВ;

- объемную систему методов управления и оценки в отраслевой структуре регионального ИОВ, среди которых выделяется приоритетный нормативный подход к оценке результата управления;

- проблему формирования и постоянной модернизации информационно открытой электронной среды функционирования ОИВ и его взаимодействия с другими элементами управления в рамках собственной компетенции (особенно с населением закрепленной территории).

Во второй части выпускной квалификационной работы проанализированы актуальные инструменты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (на примере МО Московская застава Санкт-Петербурга). Это привело к обобщению некоторых выводов:

первым элементом характеристики МО Московская застава Санкт - Петербурга представляется необходимость роста качества реализации повседневных потребностей увеличивающегося населения Округа;

второй элемент определяется основными направлениями в работе Муниципального Совета и Местной Администрации в рамках решения объемного перечня 50 местных вопросов;

третьим элементом следует указать в целом удовлетворительное управление муниципальным бюджетом 2016 года, которое отличается проблемой неиспользования субвенций в сфере опеки и попечительства на сумму 947, 44 тыс. рублей;

четвертый элемент характеристики МО Московская застава Санкт - Петербурга обусловлен необходимой численностью муниципальных служащих

в МО Московская застава (23 человека) и соответствующей организационной структурой.

первая категория проблем управления инструментами оценки деятельности ОИВ на примере МО Московская застава обусловлена обозначенными в рамках проводимого исследования основными аспектами: непосредственной зависимости от развития социально-экономических и политических отношений, реализации нормативного подхода к оценке результата управления, формирования информационно открытой электронной среды функционирования, неиспользования субвенций, эффективной работы муниципальных служащих и организационной структуры;

второй категорией представляется необходимость реализации нормативного подхода к рассматриваемой оценке результата управления, согласно которому в постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 N13 17 регламентированы инструменты оценки эффективности работы органа местного самоуправления, система мониторинга, типовая форма доклада главы местной администрации и пр.;

третья категория проблем управления инструментами оценки деятельности органа исполнительной власти на примере МО Московская застава включает обязательность исполнения постановления Губернатора Санкт-Петербурга 2015 года N 61-пг о механизмах оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга;

четвертой категорией рассматриваемых проблем важно отметить некачественное исполнение требований федерального и регионального уровня относительно рекомендуемых механизмов оценки эффективности работы органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования.

На заключительном этапе предлагаемой работы обоснованы предложения по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт - Петербурга:

первое предложение по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга включает разработку мероприятий по оценке применения системы приоритетных механизмов связанных открытых данных ОИВ в рамках открытого Правительства, включая оценку общения с населением закрепленной территории по итогам мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, инструменты которых установлены Указом Президента РФ 2017 года N 171;

вторым предложением по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга следует указать разработку плана практических мероприятий по устранению указанных в работе проблем, особенно в бюджетной сфере и в системе социальной опеки, с проведением контроля за их исполнением;

третье предложение по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга обусловлено обязательным внедрением оценки системы отчетности муниципалитета перед населением с проведением соответствующих опросов, мониторинга мнения граждан;

четвертым предложением по совершенствованию системы оценки МО Московская застава Санкт-Петербурга целесообразно отметить определение и внедрение в практику методов и средств по оценке работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов (в МО Посадский – 9), особенно в отношении эффективности расходов местного Совета;

оценка эффективности предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт-Петербурга требует конкретизации в численных показателях и реальных достижениях;

первым (абстрактным) эффектом от реализации предложенных мер улучшения системы оценки деятельности МО Московская застава Санкт-Петербурга следует указать повышение уровня и качества исполнения требований и рекомендаций федеральных и региональных ОИВ;

вторым (абстрактным) эффектом представляется разработка и исполнение плана практических мероприятий по устранению проблем в бюджетной сфере и

в системе социальной опеки, с проведением контроля за их исполнением, что, безусловно, повысит бюджетную дисциплину и качество предоставляемых услуг населению, особенно в системе социальной опеки;

экономический эффект от внедрения предложенных мероприятий информационно-коммуникационного характера, включающих оценку использования инструментов связанных открытых данных, определяется достижением абстрактных и абсолютных показателей с экономическим эффектом в виде увеличения дохода бюджета МО Московская застава в среднем на 5,11%;

минимальный экономический эффект от внедрения предложенных мероприятий относительно оценки работы представительного органа (установление и применение методов и средств оценки работы местного Совета МО Московская застава, состоящего из 20 депутатов в отношении эффективности расходов местного Совета ) может составить 3685,5 тыс. руб.

## Список использованной литературы

### Нормативные акты

1. Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, N 15, ст. 1691.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2 -ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации»// Российская газета, N 245, 23.12.1997.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184 -ФЗ(ред. от 01.05.2017)»Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
4. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58 -ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы РФ» // СЗ РФ, 02.06.2003, N 22, ст. 2063.Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
5. Федеральный закон от 9.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»//СЗ РФ, 16.02.2009, N 7, ст. 776.
6. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»//Источник СПС КонсультантПлюс.
7. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»// СЗ РФ, 28.05.2012, N 22, ст. 2754.
8. Указ Президента РФ от 17.04.2017 г. N 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»//Источник СПС КонсультантПлюс.
9. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260(ред. от 22.03.2017) «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ»// Российская газета, N 119, 08.06.2004.

10. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227 -р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, N 1, ст. 216.

11. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317(ред. от 06.02.2017) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 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 2 012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»(вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Методическими рекомендациями о выделении 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 местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки »))//Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, N 52, ст. 7490.

12. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93 -р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»// Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс], URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.02.2014. – Загл. с экрана.

13. Закон Республики Татарстан «О бюджете Республики Татарстан на 2016 год» (принят Государственным Советом РТ 19 ноября 2015 года) //Источник СПС КонсультантПлюс.

14. Закон города Москвы от 25 ноября 2015 года N 67 (ред. от 27.04.2016) «О бюджете города Москвы на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов»//Источник СПС КонсультантПлюс.

15. Постановление Правительства ХМАО-Югры от 9 октября 2013 года N 424-п (ред. от 28.10.2016) «О государственной программе ХМАО – Югры «Информационное общество ХМАО – Югры на 2016 - 2020 годы»//Источник СПС КонсультантПлюс.

16. СН 509-78. Инструкция по определению экономической эффективности использования в строительстве новой техники, изобретений и рационализаторских предложений (утв. Постановлением Госстроя СССР от 13.12.1978 N 229)//Источник СПС КонсультантПлюс.

17. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 7 сентября 2015 года N 61-пг «Об утверждении Перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга»//Источник СПС КонсультантПлюс.

18. Решение Муниципального Совета МО Московская застава «Об утверждении отчета о деятельности Главы Муниципального образования муниципальный округ Московская застава за 2009 год » от 21 апреля 2010 года № 05/10 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/sym/2.pdf>. – Загл. с экрана.

19. Решение Муниципального Совета МО Московская застава «Об утверждении отчета о деятельности Главы внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Московская застава за 2016 год перед населением и Муниципальным Советом внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ

Московская застава» от 29 марта 2017 года № 05/17 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/2017/05-17.pdf>. – Загл. с экрана.

20. Закон Санкт-Петербурга от 03.07.1998 N 158-24(ред. от 15.03.2004) «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга»// «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», N 10-11, 03.11.98 (утратил силу в связи с принятием Закона Санкт-Петербурга от 25.07.2005 N 411-68).

21. Directive 2003/98/EC of the European parliament and of the Council On the Re-use of public sector information L 345/90 //Official Journal of the European Union 31.12.2003.

#### Книги

22. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. — М., 2013. С. 63.

23. Алексеев С.С. Собрание сочинений. Т. 8 : Государство и право. М. : Статут, 2010. С. 104–106.

24. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е дополн. - М.: Омега-Л, 2004. - С.38.

25. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Гардарики, 2005. - С. 73.

26. Глазунова Н.И. Государственное управление : учебник. М. : Проспект, 2006. С. 150.

27. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2002. – С. 13.

28. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под. ред. В.А. Козбаненко – М.: «Статут», 2000. – С. 64.

29. Зеркин Д.П. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов н/Д, 2000. - С.49.

30. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. - М.,1987. - С.99.

31. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права : учебник. М., 2014. С. 137.
32. Нисневич Ю.А. Проблемы государственной информационной политики России в условиях постиндустриального развития. – М. 2006.
33. Перевалов В.Д. Теория государства и права : учебник.М., 2008. С. 82.
34. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. — Ростов н/Д, 1997. - С.22.
35. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2003. - С. 13.
36. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права / В. Е. Севрюгин. — Тюмень, 1994. С. 71.
37. Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. - М.,1977. - С.13.
38. Теория государства и права : учебник / отв. ред. А.В. Малько. М. : КНОРУС, 2014. С. 70.
39. Теория государства и права. Мелехин А.В. Маркет ДС, 2007, с. 86.
40. Теория и практика современного менеджмента: учеб.-метод. комплекс /авт.-сост.И.С. Долгополова. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2006. – 30с.
41. Manyika J., Chui M., Farrell D., Van Kuiken S., Groves P., Doshi E.A. Open Data: Unlocking Innovation and Performance with Liquid Information. McKinsey, 2013.

#### Печатная периодика

42. Александрова А.А. Модель «открытых инноваций» как инструмент интеграции малого и крупного бизнеса// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 7-1. С. 135-138.

43. Захаров А.В. Проблемы правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов власти // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 11-5. – С. 1071-1074.

44. Каменская Е. А. Сущность и особенности информационной открытости органов власти в современной России. //Общество: политика, экономика, право. № 2/2011 с. 19.

45. Мозолин А.В. Информационная политика органов власти. Результаты исследования. М., Центр «Аналитик», 2012 г. – 27 с.

46. Сеницына М. Л. Налоговый федерализм в Европейском Союзе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. - 24 с.

47. Сонькин М.А., Маслова Н.Р., Байдали С.А., Семькин С.В., Плешков А.Г. Формирование и развитие территориальной информационной системы Томской области//Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. №1. 2016. – с. 9-18.

48. Фёдоров И. Московская застава: от серого пояса до сталинского комфорта // Бюллетень недвижимости Санкт-Петербурга. 2012.

#### Интернет-источники

49. Аналитическая информация экспертов МГИМО [Электронный ресурс], - Режим доступа: [http://mgimo.ru/files2/y06\\_2013/239485/opengox\\_110613\\_sp.pdf](http://mgimo.ru/files2/y06_2013/239485/opengox_110613_sp.pdf). – Загл. с экрана.

50. Аналитический отчет НИУ ВШЭ об актуальной нормативно-технической документации, устанавливающей требования, применимые к открытым данным по теме: «Разработка Концепции открытых данных РФ», 2012. [Электронный ресурс], URL: [aisup.economy.gov.ru](http://aisup.economy.gov.ru). – Загл. с экрана.

51. Васильев А. Оценка уровня государственного управления субъекта федерации. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://maxpark.com/user/1042506032/content/3414279>. – Загл. с экрана.

52. Доклад главы внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Московская застава Афонькиной В. И. о достигнутых значениях показателей мониторинга социального и экономического развития внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Московская застава за 2016 го д. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/struktura2015.pdf>. – Загл. с экрана.

53. Информационный доклад Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, Комитету регионов «Открытые данные. Инструмент инноваций, роста и прозрачности государственного управления», COM (2011) 882 оконч. версия. [Электронный ресурс], URL: <http://www.hse.ru/org/hse/iit/semant/opendata> . – Загл. с экрана.

54. Информация «О приоритетных механизмах открытости на 2017 год и о развитии системы «Открытое правительство» 2018-2024 гг. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://open.gov.ru/upload/iblock/bb4/bb488d14e48de4262fe5f1c214dd2b1d.pdf>. – Загл. с экрана.

55. Информация специализированного сайта [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://domavspb.narod.ru/index/0-431> – Загл. с экрана.

56. Исполнение бюджета муниципального образования МО Московская застава в 2016 году [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/ond-bd.html> . – Загл. с экрана.

57. Отчёт о работе органов местного самоуправления Муниципального Образования муниципальный округ Посадский в 2016 году [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://mo60.ru/wp-content/uploads/2017/05/Отчет-за-2016-год-.doc> (дата обращения 06.06.2016).

58. Оценка социально-экономического эффекта публикации открытых данных. НИУ ВШЭ [Электронный ресурс], - Режим доступа: <http://ar.gov.ru/files/library/1434637065.src.pdf> -d. – Загл. с экрана.

59. Программа «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства в муниципальном округе Московская застава на 2015 год» (далее – Программа) [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/mcp/2015/mb.pdf>. – Загл. с экрана

60. Сведения международного Консорциума WorldWideWebConsortium (W3C) . [Электронный ресурс], URL: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>. – Загл. с экрана.

61. Сведения о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления МО Московская застава и фактические затраты на их денежное содержание в 2016 году [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/2017/bd16/sv/8.pdf>. – Загл. с экрана.

62. Сведения официального сайта Департамента развития новых территорий Правительства Москвы [[Электронный ресурс] - Режим доступа:<http://drnt.mos.ru/presscenter/news/detail/4551035.html>. – Загл. с экрана..

63. Сведения официального сайта МО Московская застава [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net>. – Загл. с экрана.

64. Сведения официального сайта Петростата[Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/petrostat/ru/municipal\\_statistics/main\\_indicators](http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/ru/municipal_statistics/main_indicators)– Загл. с экрана.

65. Сведения портала «Открытое правительство». [Электронный ресурс], - Режим доступа: <http://opendata.open.gov.ru/event/5598184/>. – Загл. с экрана.

66. Структура Местной администрации МО Московская застава. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.mo44.net/files/struktura2015.pdf>. – Загл. с экрана.

67. Sören Auer, Daniel Hladky. Linked Data @ KESW school Knowledge Engineering and Semantic Web (KESW), 5 Oct 2012, St -Petersburg. [Электронный ресурс], URL: [http://www.hse.ru/data/2013/06/20/1286613297/Present-KESW\\_LinkedData\(5Oct2012\)\(1\).pdf](http://www.hse.ru/data/2013/06/20/1286613297/Present-KESW_LinkedData(5Oct2012)(1).pdf). – Загл. с экрана..

## Приложения

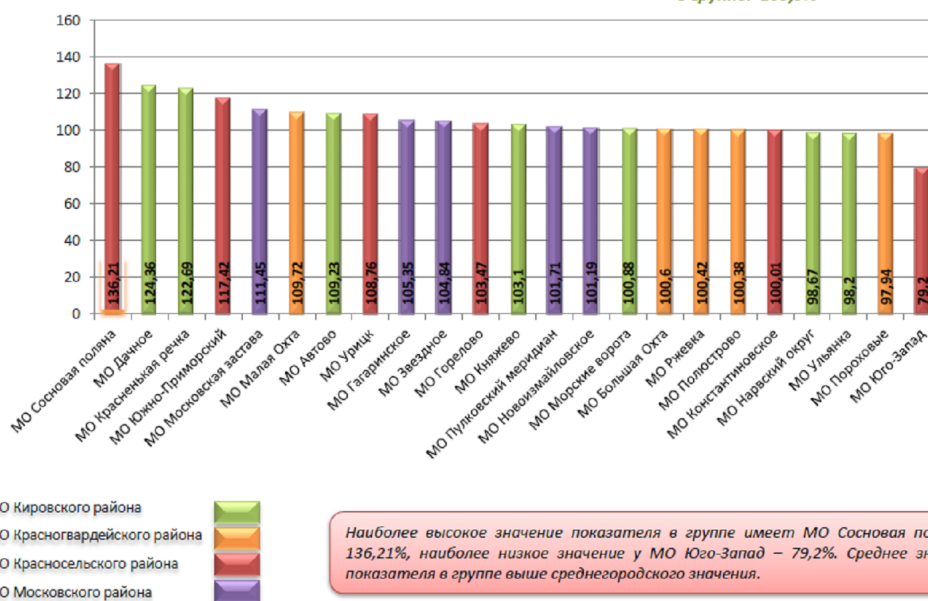
### Приложение 1

#### Основные показатели МО Посадский в 4 категории муниципалитетов Санкт-Петербурга за 2015 год

##### 1. Исполнение в отчетном периоде доходной части местного бюджета, %

Муниципальные образования 4 группы

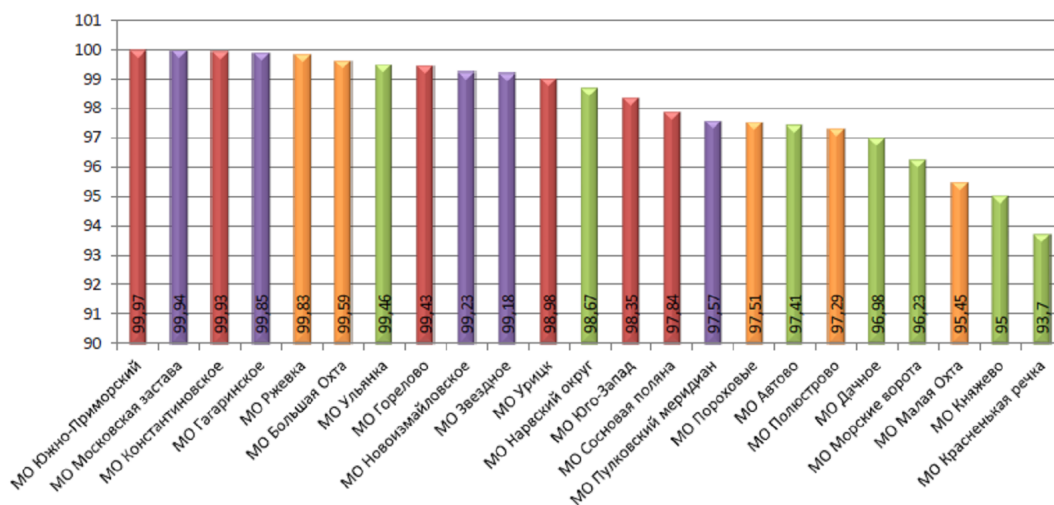
Средняя величина показателя:  
по Санкт-Петербургу: 101,74%  
в группе: 105,9%



##### 2. Исполнение в отчетном периоде расходной части бюджета муниципального образования, %

Муниципальные образования 4 группы

Средняя величина показателя:  
по Санкт-Петербургу: 94,44%  
в группе: 98,15%



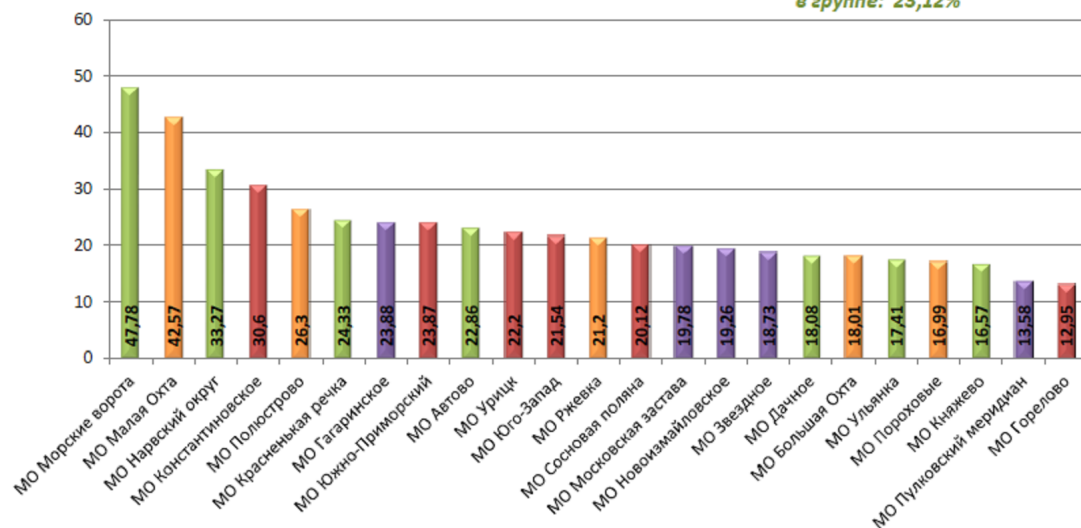
**3. Доля расходов бюджета муниципального образования, направленная в отчетном периоде на содержание органов местного самоуправления муниципального образования, в общей сумме расходов бюджета муниципального образования, %**

Муниципальные образования 4 группы

Средняя величина показателя:

по Санкт-Петербургу: 28,6%

в группе: 23,12%



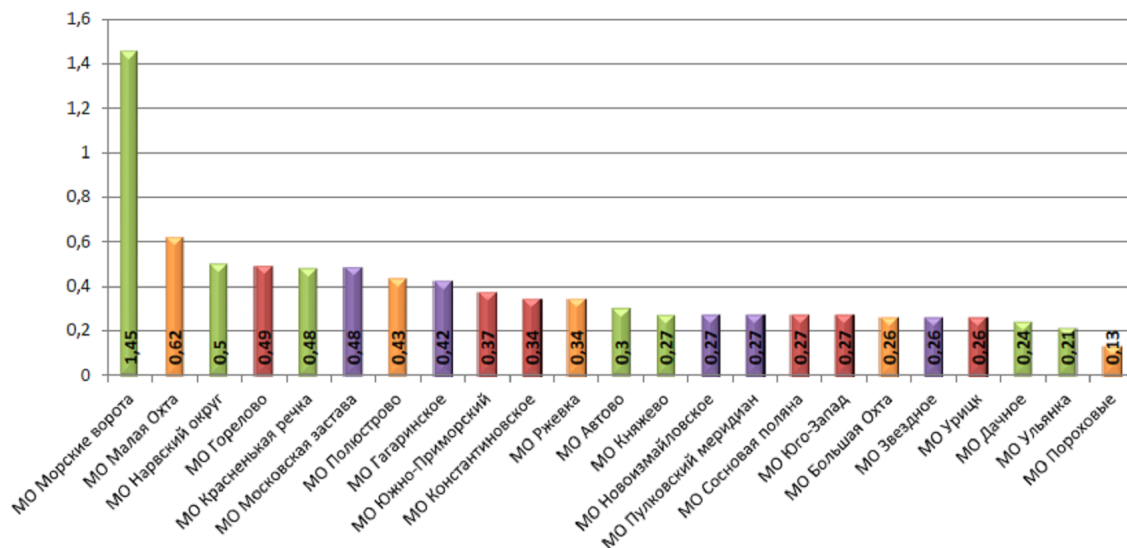
**4. Сумма расходов бюджета муниципального образования, направленная в отчетном периоде на содержание органов местного самоуправления муниципального образования, в расчете на одного жителя муниципального образования, тыс. руб. на 1 жителя**

Муниципальные образования 4 группы

Средняя величина показателя:

по Санкт-Петербургу: 1,25 тыс. руб. на 1 жителя

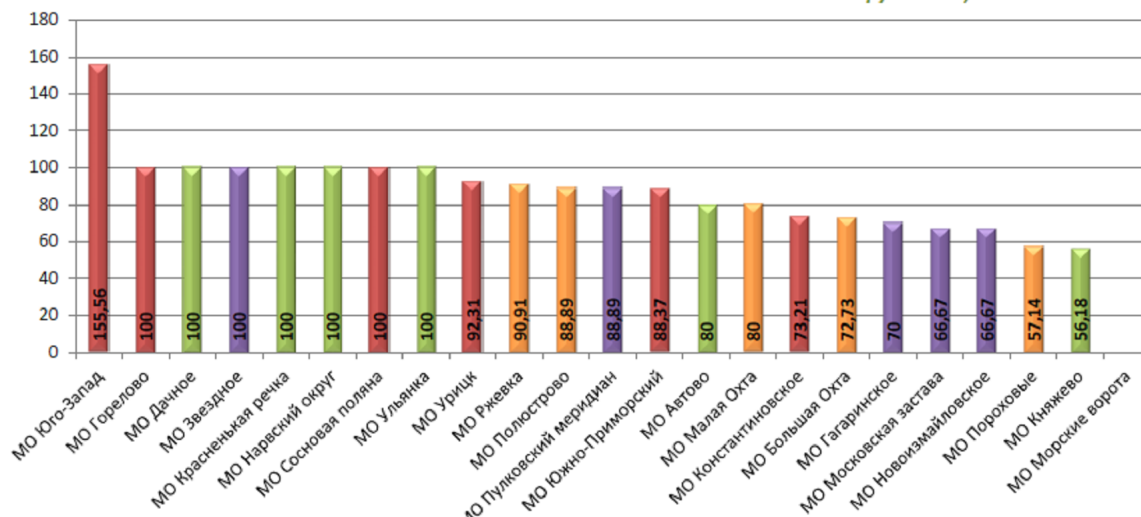
в группе: 0,39 тыс. руб. на 1 жителя



**9. Доля граждан, принявших в отчетном периоде на воспитание в свою семью ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей от общего числа граждан, обратившихся в отчетном периоде в органы опеки и попечительства муниципального образования по вопросу передачи ребенка (детей) на воспитание в семью. %**

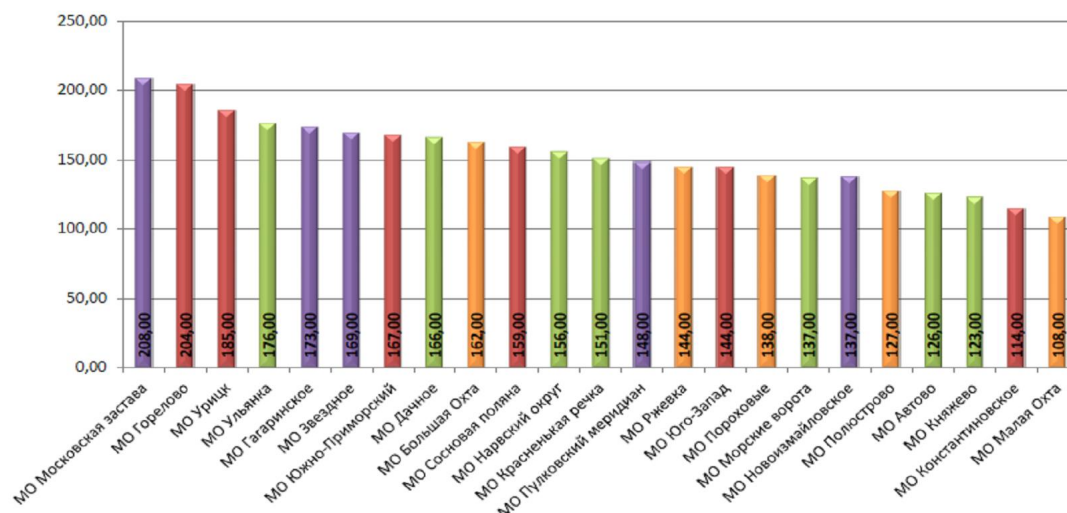
Муниципальные образования 4 группы

Средняя величина показателя:  
по Санкт-Петербургу: **71,05%**  
в группе: **83,81%**



**Результаты мониторинга социального и экономического развития внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга по итогам 2015 года**

Муниципальные образования 4 группы



МО Кировского района  
МО Красногвардейского района  
МО Красносельского района  
МО Московского района



На диаграмме представлено ранжирование муниципальных образований 4 группы на основе рассчитанной оценки социального и экономического развития органов местного самоуправления Санкт-Петербурга. Первое место в группе присваивается внутригородскому муниципальному образованию Санкт-Петербурга муниципальный округ Московская застава, имеющему максимальное значение баллов оценки.

Европейский подход к использованию связанных открытых данных (LOD - Linked Open Data) среди других информационных ресурсов [67]

## Approach using LOD technology (W3C)

