

## ***Индикаторы эффективности деятельности уполномоченных органов по предоставлению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг***

### **Подходы к определению эффективности деятельности уполномоченного органа**

Оценку эффективности деятельности уполномоченных органов необходимо давать с точки зрения достижения цели и исполнения задач, которые стоят перед органами. Целью самой программы субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является предоставление возможности гражданам, имеющим низкие доходы, с помощью бюджетных средств оплачивать жилищно-коммунальные услуги. Главной задачей уполномоченных органов является деятельность по предоставлению адресной социальной поддержки в виде субсидий в соответствии с действующим законодательством.

Исходя из этого, для оценки эффективности (результативности) труда специалистов уполномоченных органов можно воспользоваться сопоставлением результатов практической деятельности уполномоченных органов (количества начисленных субсидий) с максимально возможным полезным эффектом деятельности уполномоченных органов с учетом конкретных условий деятельности (максимально возможным количеством предоставленных субсидий при существующей организации и технологии работы уполномоченного органа).

Для оценки экономической эффективности деятельности уполномоченных органов предлагается сравнение основного результата деятельности органов - предоставленных субсидий (количества и/или объема предоставленных субсидий в денежном выражении) - с затратами на содержание уполномоченных органов (штатной численностью уполномоченного органа и/или административными расходами, в том числе на оплату труда).

С целью выбора индикаторов эффективности, расчета их численного значения и определения оптимального численного выражения Фондом «Институт экономики города» в ряде городов<sup>1</sup> России был произведен сбор статистической информации за 2005 год, которая включала в себя данные по:

- бюджетным расходам на субсидии;
- количеству получателей субсидий;
- административным расходам на обеспечение предоставления гражданам субсидий;
- организации и технологии работы уполномоченного органа;
- функциональной нагрузке на специалистов уполномоченного органа;
- распределению рабочего времени специалистов по видам работ и др.

Помимо сбора указанной информации, в конце 2005 года – начале 2006 года в четырех городах был проведен хронометраж специалистов уполномоченных органов.

### **Особенности предоставления субсидий на местах**

Первичная обработка данных показала, что уполномоченные органы в репрезентативных муниципальных образованиях отличаются по:

- месту их расположения в структуре муниципальных или региональных служб;
- наличию или отсутствию филиальной сети уполномоченного органа;
- численности и составу персонала;
- организации труда и технологии работы.

Структурно уполномоченные органы в рассматриваемых муниципальных образованиях расположены в:

- органах местного самоуправления;
- муниципальных учреждениях;
- районных администрациях (территориальных органах управления) городских поселений;
- государственных учреждениях в системе территориальных органов социальной защиты населения администраций субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Предоставление субсидий гражданам осуществляется следующими способами:

- прием граждан с заявлениями о предоставлении субсидии и необходимыми документами и расчет им субсидии:
  - совмещенный, когда прием заявителя и расчет субсидии совмещены по времени;
  - раздельный, когда сначала принимаются у граждан заявления и документы, а позже (в течение до 10 дней) производится им расчет субсидии;
- прием граждан с документами на предоставление субсидии и других социальных выплат с последующим расчетом им субсидии и других выплат (система «одного окна»).

В 2005 году из десяти рассматриваемых уполномоченных органов два работали в системе «одного окна», в 2006 году в системе «одного окна» работали уже четыре из них. Сравнение показателей эффективности деятельности уполномоченных органов,

---

<sup>1</sup> В репрезентативную выборку были включены 10 городов численностью от 80 тыс. человек до 1000 тыс. человек. Фонд «Институт экономики города» благодарит органы власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предоставивших необходимые сведения и возможность для проведения хронометража.

<sup>2</sup> Данное расположение уполномоченного органа противоречит федеральному законодательству (ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, ст. 14 и 16 Федерального закона от 6.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

работающих в разных системах, некорректно, поскольку организация и технология работы в системе «одного окна» значительно отличаются от общепринятой организации уполномоченного органа по предоставлению субсидий. В этой связи в дальнейшей работе будут рассматриваться уполномоченные органы только в тех городах, которые не используют систему «одного окна»:

- в части определения пропускной способности и характеристик эффективности труда - четыре уполномоченных органа, где был проведен хронометраж рабочего времени;

- в части определения характеристик эффективности труда с использованием среднего значения пропускной способности - восемь уполномоченных органов;

- в части определения характеристик экономической эффективности - восемь уполномоченных органов.

### **Пропускная способность уполномоченного органа**

За пропускную способность уполномоченного органа было принято максимально возможное количество субсидий, которые уполномоченный орган мог бы начислить за единицу времени при сложившейся организации и технологии работ, в том числе вспомогательных, при условии работы в «безавральном» режиме или, иначе говоря, в режиме «конвейера». За единицу времени были приняты:

- календарный месяц;
- рабочий день.

С целью расчета пропускной способности уполномоченного органа все работы, выполняемые специалистами уполномоченного органа<sup>3</sup>, были условно распределены на основные и вспомогательные.

К основным работам были отнесены все действия (операции), которые связаны непосредственно с обращением граждан за субсидиями: приемом граждан с заявлениями о предоставлении субсидий, определением прав граждан на субсидии на основе представленных документов, приемом получателей субсидий, у которых изменились семейные обстоятельства, расчетом (перерасчетом) размера субсидий, оформлением дел получателей субсидий, выдачей справки с решением о предоставлении (отказе) субсидии, соответствующей регистрации в журнале посетителей.

К вспомогательным работам были отнесены все остальные, кроме основных, работы, которые специалисты уполномоченного органа обязан производить: составление отчетов, подготовка различных ведомостей, списков, справок, ответов на обращения граждан, помощь коллегам в решении сложных вопросов, консультирование граждан, организаций и др., в том числе по телефону, выборочная проверка правильности начисления субсидий и оформления дел, проверка представленных гражданами сведений, работа с архивом, взаимодействие с банками и всеми субъектами, связанными с предоставлением субсидий, автоматический перерасчет субсидий в установленных правилами случаях и др.

В зависимости от организации труда и технологии работы уполномоченных органов на местах возможны следующие варианты:

- одни специалисты уполномоченного органа заняты только основной работой, а другие – только вспомогательной;
- какие-то виды вспомогательной работой выполняют специалисты уполномоченного органа, занятые основной работой, например консультирование граждан, но большую часть вспомогательной работы производят специалисты, непосредственно не работающие с населением;

---

<sup>3</sup> В статье рассматривается деятельность только специалистов уполномоченных органов и не учитывается деятельность технического, обслуживающего и вспомогательного персонала, а также расходы на него.

- все специалисты уполномоченного органа заняты и основной, и вспомогательной работой примерно в равной степени.

В работе анализируются данные хронометража по четырем городам России. Хронометраж проводился непрерывным способом. Технологические перерывы, вынужденные простои, когда работа не производилась, не участвовали в расчетах. В процессе хронометража фиксировалось текущее время начала и конца всех действия и операций, из разряда отнесенных основной и вспомогательной работам, производимых специалистами, занятыми основной работой.

После обработки собранных данных определялось среднее «чистое» время на предоставление одной субсидии – средняя продолжительность времени, требуемая для предоставления одной субсидии без учета вспомогательных работ. После учета вспомогательных работ, выполняемых теми же специалистами, определялось среднее «грязное» время на предоставление одной субсидии. «Чистое» и «грязное» время на предоставлении одной субсидии по репрезентативным муниципальным образованиям, в которых проводился хронометраж, представлены в таблице 1.

Таблица 1. Среднее «чистое» и «грязное» время на предоставлении одной субсидии

Данные хронометража	Уполномоченный орган				Среднее значение
	1	2	3	4	
«Чистое» время	18 мин 47 сек	20 мин 11 сек	11 мин 49 сек	32 мин 54 сек	20 мин 55 сек
«Грязное» время	24 мин 02 сек	36 мин 44 сек	16 мин 27 сек	45 мин 18 сек	30 мин 38 сек
Разница между «грязным» и «чистым» временем	5 мин 15 сек	16 мин 33 сек	4 мин 38 сек	12 мин 24 сек	9 мин 43 сек

Проанализируем полученные данные с точки зрения трех факторов<sup>4</sup>, оказывающих наибольшее влияние на продолжительность «чистого» времени:

- организация труда и технология работы;
- наличие оргтехники и качество применяемого программного продукта<sup>5</sup>;
- условия работы.

Минимальное «чистое» время - 11 мин 49 сек - отмечено в уполномоченном органе № 3, где применяется только совмещенный прием и расчет субсидий. Согласно должностной инструкции специалисты полностью отвечают за правильность начисления субсидий и сами подписывают все необходимые документы, в том числе и решение о назначении субсидии. Компьютерная программа удобна в использовании<sup>6</sup>, программа считает и совокупный доход семьи, и размер субсидии. Условия работы специалистов хорошие<sup>7</sup>.

Уполномоченный орган № 1, в котором отмечено второе по минимальной продолжительности «чистое» время - 18 мин 47 сек – применяет тоже совмещенный прием и расчет субсидий. В отличие от уполномоченного органа № 3 каждое оформляемое специалистами дело представляется на подпись руководителю уполномоченного органа. Используемая компьютерная программа вызывает нарекания у специалистов. Условия работы специалистов хорошие.

Следующее по продолжительности «чистое» время – 20 мин 11 сек – отмечено в уполномоченном органе № 2. Здесь используется только отдельный прием и расчет субсидии, что и увеличивает длительность процесса предоставления субсидий по той

<sup>4</sup> Квалификация специалистов не анализировалась. Как правило, все специалисты имеют высшее или незаконченное высшее (обучаются в высших учебных заведениях в настоящее время) образование.

<sup>5</sup> Оценка программного продукта дана специалистами уполномоченного органа.

<sup>6</sup> Уровень обеспеченности оргтехникой см. в таблицах 20 и 21.

<sup>7</sup> Уровень обеспеченности рабочей площадью см. в таблице 22.

естественной причине, что необходимо дважды обратиться к одному делу: при приеме заявителей и при расчете субсидий. Информация о предоставленных субсидиях доводится до заявителей через платежные документы расчетно-кассового центра (таких заявителей - подавляющее большинство). Справки с решением о предоставлении субсидий выдаются только тем гражданам, которые не оплачивают жилищно-коммунальные услуги через расчетно-кассовый центр (собственники жилых домов, члены ТСЖ и ЖСК). Обеспеченность специалистов оргтехникой низкая, условия труда неудовлетворительные.

В уполномоченном органе № 4, где зафиксировано «чистое» время 32 мин 54 сек, применяются совмещенный и раздельный прием граждан и расчет субсидий, но в большей степени - раздельный<sup>8</sup>. При раздельном приеме и расчете все заявители в указанное им время обращаются в уполномоченный орган за справкой с решением о предоставлении субсидии. Это означает, что к каждому делу необходимо обратиться три раза: при приеме заявителей, при расчете субсидий и при выдаче справки с решением о предоставленной субсидии или отказе в ней, что еще больше увеличивает «чистое» время. Обеспеченность оргтехникой хорошая, условия работы – удовлетворительные.

В уполномоченных органах № 1, № 2 и № 4 при предоставлении гражданам субсидий применяется практика приема у населения неполного комплекта документов с последующим доносом недостающих документов<sup>9</sup>. Такая практика вынуждает дополнительный раз обратиться к делу получателя субсидии. Донесенный документ, даже в том случае, когда сведения, содержащиеся в нем, не требуются непосредственно при расчете субсидии, должен быть вложен в дело, которое необходимо найти. Затем в регистрационном журнале должна быть сделана соответствующая отметка. Эти действия еще более увеличивают время на предоставление субсидии.

Если сведения недостающего документа влияли на размер субсидии, то время на его прием и обработку учитывались в «чистом» времени на предоставление субсидии. Если сведения недостающего документа не влияли на размер субсидии, но должны быть в деле получателя субсидии, то это учитывалось в «грязном» времени на субсидию. Именно этот фактор в значительной степени повлиял на большое «грязное» время в уполномоченных органах № 2 и № 4.

Разница между «грязным» и «чистым» временем объясняется тем объемом вспомогательных работ, который выполняют специалисты, выполняющие основной вид деятельности.

Минимальная разница – 4 мин 38 сек – у уполномоченного органа № 3. Объясняется это тем, что в этом органе в максимально возможной степени разделены функции специалистов по видам работ: основной и вспомогательной. Специалисты, начисляющие субсидии, выполняют минимум вспомогательных работ, таких как ежедневное архивирование информации о начисленных субсидиях и подготовка отчетов.

В трех остальных уполномоченных органах специалисты, начисляющие субсидии, выполняют значительную часть вспомогательных работ, в том числе консультируют граждан, отвечают на телефонные звонки, предоставляют различные справки, в том числе не относящиеся непосредственно к предоставлению субсидий (например, специалисты уполномоченного органа № 1 обязаны всем гражданам, имеющим детей школьного возраста, выдавать справки, подтверждающие получение или неполучение семьями субсидий, для их последующего предоставления в школы).

Для дальнейшего расчета пропускной способности уполномоченных органов было учтено время остальных специалистов уполномоченного органа, занимающихся только вспомогательной работой. С учетом этого времени определялось среднее «полное» время,

---

<sup>8</sup> В остальных репрезентативных уполномоченных органах, где не проводился хронометраж, в 2005 году применялся раздельный прием граждан и расчет субсидий.

<sup>9</sup> Такая практика противоречит правилам предоставления субсидий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

которое требуется для предоставления одной субсидии в данном уполномоченном органе. Рассчитанные значения «полного» времени представлены в таблице 2.

Таблица 2. «Полное» время на предоставлении одной субсидии

Данные хронометража	Уполномоченный орган				Среднее значение
	1	2	3	4	
«Полное» время	40 мин 3 сек	53 мин 26 сек	27 мин 25 сек	57 мин 39 сек	44 мин 38 сек
Разница между «полным» и «грязным» временем	16 мин 1 сек	16 мин 42 сек	10 мин 58 сек	12 мин 21 сек	14 мин 0,5 сек

Очередность расположения уполномоченных органов по продолжительности «полного» времени такая же, как и по продолжительности «чистого» и «грязного» времени: минимальное - у уполномоченного органа № 3, максимальное - у уполномоченного органа № 4. Отношение максимального значением «полного» времени – 57 мин 39 сек - к минимальному значению – 27 мин 25 сек – превышает 2 раза.

Пропускная способность уполномоченных органов определялась путем деления рабочего времени всех специалистов уполномоченного органа за месяц на «полное» время, которое требуется для предоставления одной субсидии. С целью возможного сравнения репрезентативных уполномоченных органов между собой, за единицу измерения пропускной способности принято отношение пропускной способности данного уполномоченного органа к количеству специалистов уполномоченного органа. Расчетные значения пропускной способности представлены в таблице 3.

Таблица 3. Пропускная способность уполномоченного органа

Данные хронометража	Уполномоченный орган				Среднее значение
	1	2	3	4	
Расчетная пропускная способность, суб./спец., мес.	232,6	186	362,3	173,4	238,6
Пропускная способность, суб./спец., мес.	198,8	159	309,7	148,2	203,9
Пропускная способность, суб./спец., раб. день	9,6	7,7	15	7,2	10

Диапазон значений расчетной пропускной способности – от 186 до 362,3 начисленных субсидий, приходящихся на одного специалиста уполномоченного органа в месяц. Среднеарифметическое значение – 238,6.

Следует отметить, что действительная пропускная способность уполномоченных органов меньше рассчитанной, поскольку при расчете пропускной способности не учитывались отпуска сотрудников, в том числе учебные, и др. факторы. Для расчета пропускной способности необходимо учесть рабочее время на непроизводительные потери (5%) и рабочее время на планируемые невыходы работников во время отпуска, болезни и т.д. (12%)<sup>10</sup>. После учета диапазон значений пропускной способности составил от 159 до 309,7 начисленных субсидий, приходящихся на одного сотрудника уполномоченного органа в месяц. Среднеарифметическое значение – 203,9.

<sup>10</sup> Использованы численные значения из рекомендаций Минздравсоцразвития России.

Если за временной интервал взять 1 рабочий день<sup>11</sup>, то диапазон пропускной способности составит от 7,7 до 15 начисленных субсидий, приходящихся на одного специалиста уполномоченного органа в день. Среднеарифметическое значение пропускной способности равно 10. Это означает, что при работе уполномоченного органа в «безавральном» режиме (режиме «конвейера») среднее значение максимально большого количества начисленных за рабочий день субсидий, приведенное к количеству специалистов уполномоченного органа, равно 10.

При подготовке к хронометражу сначала предполагалось, что в результате обработки полученных таким путём данных, удастся одновременно определить пропускную способность уполномоченного органа, а также нагрузку на него по количеству заявителей, обратившихся за предоставлением субсидий в тот же месяц. А далее на основании сравнения этих характеристик произвести оценку эффективности работы службы. Однако после рассмотрения динамики изменения фактического количества получателей субсидий по месяцам, для которой характерны скачки в 1000 и более семей, как в сторону роста так и снижения от среднего значения, стало ясно, что корректно решить задачу определения нагрузки с помощью хронометража не представляется возможным. В связи с этим целью хронометража стало определение только пропускной способности уполномоченного органа, которая как одна из сторон эффективности его работы при сложившейся организации и технологии работ, существующем штате специалистов и их квалификации, а также условий труда, не зависит от фактической нагрузки и может использоваться для определения эффективности в любой месяц года. Что же касается фактической нагрузки, то для её определения была использована методика, изложенная ниже.

### **Механизм формирования нагрузки на уполномоченный орган**

Под рабочей нагрузкой уполномоченного органа будем понимать нагрузку, связанную с исполнением основной из функциональных обязанностей сотрудников уполномоченных органов – предоставлением гражданам субсидий.

Для определения нагрузки на уполномоченный орган можно воспользоваться следующими статистическими и отчетными данными по месяцам, которыми располагают уполномоченные органы:

- количество получателей субсидий, которым субсидии были начислены в данном месяце<sup>12</sup> года;
- общее количество получателей субсидий<sup>13</sup> в данном месяце года.

На первый взгляд, нагрузку на уполномоченный орган, определяемую как количество начисленных в  $i$ -ом месяце субсидий:  $R(i)$ ,  $i = 1, 2, 3, \dots, 12$ , можно получить из распределения  $P(i)$  – общего количества получателей субсидий в  $i$ -ом месяце года.

В общем случае связь величин  $R(i)$  и  $P(i)$  задаётся следующей формулой:

$$\left\{ \begin{array}{l} P(i) = R(i) + R(i-1) + R(i-2) + R(i-3) + \dots + R(i-n+1) \\ \quad \text{при } i-l > 0; \\ P(i) = R(i) + R(i-1+12) + R(i-2+12) + R(i-3+12) + \dots + R(i-n+1+12) \\ \quad \text{при } i-l \leq 0, \end{array} \right. \quad (1)$$

где:

$n$  – период времени в месяцах, на который предоставляются субсидии ( $n = 6$ );

<sup>11</sup> Среднемесячное количество рабочих дней равно 20,7.

<sup>12</sup> Имеются в виду те получатели, период предоставления субсидий у которых начался с данного месяца.

<sup>13</sup> В эту величину входят все получатели субсидий в данном месяце, в том числе и те, которым субсидии были начислены в предшествующих пяти месяцах, входящих в период предоставления субсидии.

$l = 1, 2, 3, \dots, n-1;$

$i$  – номер месяца текущего года;

$i - l + 12$  – номер месяца предшествующего года.

Следует отметить, что такая связь корректна только в том идеальном случае, когда период предоставления субсидии неизменен ни при каких обстоятельствах (о фактическом периоде действия субсидии см. ниже).

Нагрузка в виде ежемесячного количества начисленных субсидий может быть как равномерной, когда каждый месяц уполномоченный орган предоставляет одинаковое количество субсидий:  $R(i) = constant, i = 1, 2, 3, \dots, 12$ , так и неравномерной, когда каждый месяц уполномоченный орган предоставляет разное количество субсидий.

Например, при периоде предоставления субсидий  $n = 6$  мес. и равномерной нагрузке, например  $R(i) = 1000$ , количество получателей субсидий ежемесячно будет равно:

$$P(i) = 1000+1000+1000+1000+1000+1000 = 6*1000 = 6000 \text{ семей} = constant.$$

Из этого примера следует, что если известно ежемесячное количество получателей субсидий  $P(i), i = 1, 2, 3, \dots, 12$ , то при равномерной нагрузке её величина определяется по формуле:

$$R(i) = \frac{P(i)}{n} = constant. \quad (2)$$

Вместе с тем, если распределение количества получателей субсидий по месяцам года равномерно, т.е.  $P(i) = constant$ , то это не означает, что нагрузка  $R(i)$  также будет равномерной и определяться по формуле (2). Так, например, при  $n = 6$  и при неравномерном распределении нагрузки  $R(i)$ , приведенном в таблице 4, когда нагрузка в июле и декабре более, чем в два раза превышает нагрузку в остальные месяцы, тем не менее, распределение получателей субсидий  $P(i)$  равномерно. Для второго полугодия это можно проверить непосредственным расчётом по формуле (1), а для первого полугодия необходимо было бы выписать аналогичные данные для второго полугодия предшествующего года.

Таблица 4. Равномерное ежемесячное количество получателей субсидий  $P(i)$  и неравномерное ежемесячное количество начисленных субсидий  $R(i)$

$i$	1	2	3	4	5	6
$R(i)$	800	800	800	800	800	2000
$P(i)$	6000	6000	6000	6000	6000	6000
$i$	7	8	9	10	11	12
$R(i)$	800	800	800	800	800	2000
$P(i)$	6000	6000	6000	6000	6000	6000

В общем случае, любому ненулевому распределению получателей субсидий  $P(i)$ , включая и равномерное распределение, теоретически соответствует множество различных распределений нагрузки  $R(i)$ . Данное утверждение следует из следующего соображения. Если записать уравнения (1) для любого количества месяцев  $N \geq n$ , то получится система из  $N$  линейных уравнений, в которой известными являются величины  $P(i), i = 1, 2, 3, \dots, N$ ; а неизвестными - величины  $R(i), i = 1, 2, 3, \dots, N + n - 1$ . Т. е. количество неизвестных в любой такой системе всегда на  $(n-1)$  больше количества уравнений. А поскольку любая такая система совместна, то, задавая различные наборы значений любым  $(n-1)$  неизвестным, мы будем получать относительно остальных  $N$  неизвестных систему из  $N$  уравнений, которая будет иметь однозначное решение. И это решение в совокупности с задаваемым набором  $(n-1)$  неизвестных будет представлять собой одно из возможных распределений нагрузки  $R(i)$ , которой соответствует исходное известное распределение получателей субсидий  $P(i)$ . Правда, не все такие распределения будут иметь физический смысл, поскольку среди найденных величин  $R(i)$  могут оказаться отрицательные. Однако



среди множества таких решений все равно содержится бесконечное множество решений в действительных числах, в которых все значения неизвестных  $R(i)$  неотрицательны, а среди последних труднообозримое множество решений в целых числах. Таким образом, по известному распределению получателей субсидий  $P(i)$ ,  $i = 1, 2, 3, \dots, 12$  невозможно однозначно судить о нагрузке  $R(i)$  на уполномоченный орган даже в том, строго говоря, случае, когда распределение  $P(i)$  равномерно.

Из сказанного следует, что для определения нагрузки  $R(i)$  необходимо использовать не только распределение  $P(i)$  получателей субсидий, но ещё и данные о количестве производимых уполномоченным органом расчетов субсидий в каждый месяц рассматриваемого года (для точности, ещё в несколько последних месяцев предшествующего года).

В соответствии с этим среднемесячное количество получателей субсидий  $\bar{P}$  равно:

$$\bar{P} = \frac{\sum_{i=1}^{i=12} P(i)}{12} . \quad (3)$$

Величину, равную:

$$R_{\text{иде}} = \frac{\bar{P}}{n} \quad (4)$$

далее будет называться минимальным равномерным эквивалентом нагрузки и обозначаться через  $R_{\text{мрэ}}$ . При  $n = 6$  она равна:

$$R_{\text{иде}} = \frac{\bar{P}}{6} .$$

Фактическая нагрузка  $R(i)$ , то есть количество фактически начисленных субсидий за месяц, может отличаться, порой значительно, от минимального равномерного эквивалента нагрузки  $R_{\text{мрэ}}$ . Объясняется такое различие тем, что реальный средний период действия субсидий отличается от установленного периода предоставления субсидий – 6 месяцев.

Самую общую оценку реального периода предоставления гражданам субсидий можно получить из следующих соображений. Назовем выплату одной семье субсидии за 1 месяц единичной субсидией. Тогда сумма:

$$S = \sum_{i=1}^{i=12} P(i) \quad (5)$$

будет представлять собой суммарное количество единичных субсидий, выплаченных за 1 год. С другой стороны, эту сумму можно рассматривать как количество месяцев, в течение которых будут выплачиваться  $S$  единичных субсидий при условии, что в один месяц выплачивается только одна единичная субсидия.

Далее, если известно распределение количества начислений субсидий  $R(i)$  для того же года, то сумма:

$$M = \sum_{i=1}^{i=12} R(i) \quad (6)$$

будет представлять собой суммарное количество начислений субсидий, произведённых уполномоченным органом в течение года.

Теперь, если разделить  $S$  на  $M$ , то результат:

$$m = \frac{S}{M} \quad (7)$$

можно рассматривать, с одной стороны, как количество выплачиваемых единичных субсидий, приходящихся на одно начисление, а с другой стороны, как количество месяцев, в течение которых выплачивается  $m$  единичных субсидий, приходящихся на одно

начисление, при условии, что в один месяц выплачивается только одна единичная субсидия. А это и есть не что иное, как средний период действия одной субсидии.

### Характеристики нагрузки и их численные значения

С целью возможного сравнения репрезентативных уполномоченных органов между собой, за единицу измерения нагрузки примем отношение среднемесячной нагрузки на уполномоченный орган к количеству специалистов уполномоченного органа<sup>14</sup>.

Исходя из выше сказанного, в качестве основных характеристик нагрузки предлагаются следующие:

1. Минимальный равномерный эквивалент нагрузки  $R_{мрз}$ , рассчитываемый по формуле:

$$R_{\text{мрз}} = \frac{\bar{P}}{n * k},$$

где  $k$  – количество специалистов уполномоченного органа.

Минимальный равномерный эквивалент нагрузки показывает, какое количество получателей субсидий в среднем за месяц приходится на одного специалиста уполномоченного органа. В таблице 5 представлены рассчитанные численные значения характеристики по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 5. Минимальный равномерный эквивалент нагрузки

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган <sup>15</sup>								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Минимальный равномерный эквивалент нагрузки	<b>39,7</b>	81,2	<b>168,2</b>	64,1	74,4	56,1	63	60,9	76,2

Как видно из таблицы 5, показатель минимальной равномерной эквивалентной нагрузки лежит в диапазоне от 39,7 получателей субсидий на одного специалиста уполномоченного органа в месяц до 168,2. Разница между минимальным и максимальным значением составляет более 4 раз. Среднеарифметическое значение показателя составляет 76,2.

Если привести этот показатель к временному интервалу, равному 1 рабочему дню, то минимальное и максимальное значения показателя минимального равномерного эквивалента нагрузки составят соответственно: 1,9 и 8,1 получателя субсидии на одного специалиста, среднеарифметическое значение - 3,7. По сути, это означает, что в среднем на одного специалиста уполномоченного органа в день приходится 3,7 получателей субсидий.

<sup>14</sup> Здесь и далее - по данным за 2005 год.

<sup>15</sup> Здесь и далее первые четыре уполномоченных органа соответствуют уполномоченным органам, указанным в таблицах 1-3.

2. Среднемесячная фактическая нагрузка на уполномоченный орган  $R_{\bar{n}0}$ , рассчитываемая по формуле:

$$R_{\bar{n}0} = \frac{M}{12 * k} = \frac{\bar{P}}{m * k}.$$

Среднемесячная фактическая нагрузка показывает, какое количество начисленных субсидий в среднем за месяц приходится на одного специалиста уполномоченного органа. Таблица 6 демонстрирует численные значения среднемесячной фактической нагрузки по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 6. Среднемесячная фактическая нагрузка

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Фактическая нагрузка	<b>39,2</b>	100,2	<b>161,4</b>	111,8	89,1	65,1	71,2	73,4	88,9

Как следует из таблицы 6, значения показателя фактической нагрузки лежат в диапазоне от 39,2 до 161,4 начисленных субсидий. Минимальное и максимальное значения фактической нагрузки зафиксированы в тех же уполномоченных органах, что и соответствующие значения минимального равномерного эквивалента нагрузки. Второе (по максимальной величине) значение фактической нагрузки - 111,8 - принадлежит уполномоченному органу под № 4, тогда как по значению минимального равномерного эквивалента нагрузки он был на четвертом месте.

Разница между минимальным и максимальным значениями фактической нагрузки составляет более 4 раз. Среднеарифметическое значение - 88,9, а приведенное к временному интервалу, равному 1 рабочему дню, - 4,3. По сути, это означает, что в среднем в день на одного специалиста уполномоченного органа приходится 4,3 начисленные субсидии.

Влияние на данную характеристику оказывают те же факторы, что и на пропускную способность уполномоченного органа, а также местные особенности, связанные с оплатой жилищно-коммунальных услуг и применением региональных порядков предоставления субсидий<sup>16</sup>, приводящих к усложнению или упрощению федеральных правил предоставления субсидий. Так, в некоторых муниципальных образованиях одной из основных причин увеличения фактической нагрузки на уполномоченный орган по сравнению с минимальным равномерным эквивалентом нагрузки являются переходы на «летние» и на «зимние» тарифы на ЖКУ, о чем подробнее будет сказано ниже.

<sup>16</sup> После выхода постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.2005г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» действуют единые федеральные правила предоставления субсидий, в связи с чем практика применения региональных Порядков предоставления субсидий в настоящее время неправомерна.

3. Средний период действия субсидий, рассчитываемый по формуле:

$$m = \frac{S}{M},$$

где величины  $S$  и  $M$  рассчитываются, соответственно, по формулам (5) и (6).

Средний период действия субсидий показывает среднее значение количества месяцев фактического получения гражданами субсидий. Таблица 7 демонстрирует значения среднего периода действия субсидии, рассчитанные по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 7. Средний период действия субсидии

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Средний период действия субсидии	6,1	4,9	<b>6,2</b>	<b>3,4</b>	5	5,2	5,3	5	5,1

Значения среднего периода действия субсидии по рассматриваемым городам лежат в диапазоне от 3,4 до 6,2 месяцев, среднеарифметическое значение составляет 5,1 месяцев.

Основные причины различия периода предоставления субсидий по сравнению с установленным периодом – 6 месяцев - лежат в следующем.

Если средний период действия субсидии больше установленного периода, то есть больше 6 месяцев, то это означает, что некоторым гражданам субсидия назначается на срок более установленного периода. Как показала практика работы Фонда, часто на местах для такой категории граждан, как одиноко проживающие пенсионеры и семьи, состоящие из пенсионеров, субсидии предоставлялись на год. Среди репрезентативных городов, такая практика не применялась. Значения среднего периода действия субсидий в двух городах 6,1 и 6,2 мес. объясняются исключительно погрешностью расчетов, связанной с недостаточно большим исследуемым временным периодом – один год.

Если период действия субсидии меньше установленного периода, то есть меньше 6 месяцев, это означает, что некоторым гражданам субсидия назначается на срок менее установленного периода, что в репрезентативных городах отсутствует, или что получатели субсидий в течение периода предоставления им субсидий лишаются на них прав по различным обстоятельствам<sup>17</sup>. Граждане могут быть лишены прав на субсидию в результате неоплаты текущих платежей за жилое помещение и коммунальные услуги в течение двух месяцев, невыполнения соглашения о погашении задолженности, возникновения определенных семейных обстоятельств. Помимо этого, у граждан есть право по личной инициативе обращаться в уполномоченный орган для перерасчета размера субсидии до окончания установленного периода предоставления (например, при лишении права на меры социальной поддержки, резком уменьшении доходов семьи)<sup>18</sup>.

Самый короткий период действия субсидии в муниципальном образовании № 4 - 3,4 месяца – объясняется, помимо вышесказанного, обстоятельством, связанным с особенностью оплаты отопления населением муниципального образования: отопление оплачивается не круглогодично, а только в отопительный сезон. Это означает, что довольно значительная часть получателей субсидий, которым субсидии назначаются в отопительный период, могут терять право на субсидии после отмены в мае платы за

<sup>17</sup> Это предусмотрено Правилами предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

<sup>18</sup> В 2005 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» субъекты Российской Федерации могли принимать региональные Порядки предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, которые тоже порой регламентировали процесс обращения граждан в уполномоченный орган в период предоставления субсидий.

отопление<sup>19</sup>. Это приводит к тому, что срок действия субсидии оказывается меньше установленных шести месяцев. Например, у некоторых получателей субсидии, которым она была назначена в апреле, срок её действия может составить всего 1 месяц. По окончании летнего периода эти граждане опять оформляют субсидии на отопительный сезон.

Помимо этого, в муниципальном образовании № 4 в нарушение федерального Положения о предоставлении субсидий существовала практика, когда получатели субсидий для перерасчета размера субсидии в сторону увеличения при повышении цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги<sup>20</sup> были вынуждены обращаться в уполномоченный орган, который вновь рассчитанную субсидию предоставлял на новый срок. Кроме увеличения фактической нагрузки на уполномоченный орган, это приводило к сокращения периода действия субсидии.

4. Коэффициент сжатия периода предоставления субсидий  $k_{сж}$ , рассчитываемый по формуле:

$$k_{сж} = \frac{m}{n} .$$

Коэффициент сжатия периода предоставления субсидий показывает, во сколько раз средний период действия субсидий отличается от установленного периода предоставления субсидий. Таблица 8 демонстрирует рассчитанные значения коэффициента сжатия периода предоставления субсидии, рассчитанные по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 8. Коэффициент сжатия периода предоставления субсидий

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Коэффициент сжатия периода предоставления субсидий	1,01	0,82	<b>1,04</b>	<b>0,57</b>	0,84	0,86	0,88	0,83	0,85

Значения коэффициента сжатия периода предоставления субсидии по рассматриваемым городам лежат в диапазоне от 0,57 до 1,04 месяцев, среднеарифметическое значение составляет 0,85.

Причины сжатия периода предоставления субсидий были рассмотрены выше. Представляется, что коэффициент сжатия ниже 0,8 нельзя признать нормальным, а 0,8 – 0,85 – признать критическими. Эти значения сигнализируют о возможном нарушении правил предоставления субсидий.

<sup>19</sup> Расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг после отмены платы за отопление становятся ниже установленного значения максимально допустимой доли расходов.

<sup>20</sup> В 2005 году согласно федеральному положению о предоставлении субсидий при изменении цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги субсидии в течение срока их предоставления должны были пересчитываться автоматически без обращения граждан.

5. Величина пиковой нагрузки на уполномоченный орган  $R_{\max}$ , определяемая по формуле:

$$R_{\max} = \max(R(i)), i = 1, 2, 3, \dots, 12.$$

Величина пиковой нагрузки показывает максимальное значение начисленных субсидий в месяц в течение года. Таблица 9 демонстрирует значения пиковой нагрузки по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 9. Пиковая нагрузка

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Пиковая нагрузка	<b>45,8</b>	253,1	222,6	177,4	129,9	92	200,3	<b>295,5</b>	177,1

Численные показатели пиковой нагрузки по городам лежат в диапазоне от 45,8 до 295,5 фактически начисленных субсидий в месяц. Разница между минимальным и максимальным значением составляет около 6,5 раз, что более чем в полтора раза превышает разницу по минимальному равномерному эквиваленту нагрузки и по фактической нагрузке.

6. Коэффициент пиковой нагрузки на уполномоченный орган  $K_{\max}$ , определяемый по формуле:

$$K_{\max} = \frac{R_{\max}}{R_{\text{факт}}}$$

Коэффициент пиковой нагрузки показывает максимальное увеличение нагрузки на уполномоченный орган по сравнению со среднемесячной фактической нагрузкой. Таблица 10 демонстрирует рассчитанные значения коэффициента пиковой нагрузки по репрезентативным уполномоченным органам.

Таблица 10. Коэффициент пиковой нагрузки

Характеристика нагрузки	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Коэффициент пиковой нагрузки	<b>1,17</b>	2,52	1,38	1,59	1,46	1,41	2,8	<b>4,03</b>	2,05

Значения коэффициента пиковой нагрузки лежат в диапазоне от 1,17 до 4,03. Среднее значение – 2,05. Высокие значения коэффициента пиковой нагрузки говорит о значительной неравномерности распределения нагрузки на уполномоченный орган по месяцам. Как правило, такая ситуация сложилась в тех муниципальных образованиях, где сначала долгое время сдерживался рост платежей населения за жилые помещения и коммунальные услуги, и, соответственно, число получателей субсидий было невелико, а затем уровень платежей граждан был значительно повышен, что привело к одномоментному резкому росту числа получателей субсидий (произошел «наплыв» населения за субсидиями в первый месяц после повышения тарифов). И эта пиковая нагрузка повторяется каждые полгода, а в остальное время уполномоченный орган может работать даже и с недогрузкой.

### **Индикаторы эффективности (результативности) труда и их численные значения**

В качестве основных показателей эффективности (результативности) труда уполномоченных органов предлагаются следующие показатели:

1. Коэффициент среднемесячной загрузки уполномоченного органа  $KЗ_{cp}$ , рассчитываемый по формуле:

$$\hat{E}_{C_{\bar{n}\delta}} = \frac{R_{\bar{n}\delta}}{\bar{I}\bar{N}}.$$

В таблице 11 показаны значения коэффициента среднемесячной загрузки репрезентативных уполномоченных органов по строкам:

1 – коэффициент рассчитан с использованием значения пропускной способности для каждого из четырех уполномоченных органов, в которых проводился хронометраж<sup>21</sup>;

2 - коэффициент рассчитан с использованием среднеарифметического значения пропускной способности.

Таблица 11. Коэффициент среднемесячной загрузки уполномоченного органа

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Коэффициент среднемесячной загрузки	<b>0,2</b>	0,63	0,52	<b>0,75</b>					0,53
Коэффициент среднемесячной загрузки относительно среднего значения пропускной способности	<b>0,19</b>	0,49	<b>0,79</b>	0,55	0,44	0,32	0,34	0,36	0,44

Значения коэффициента среднемесячной загрузки в четырех уполномоченных органах, в которых проводился хронометраж, лежат в диапазоне от 0,2 до 0,75. Эти значения показывают, насколько результативно работают уполномоченные органы относительно своих возможностей с учетом сложившихся на местах организации и технологии работ.

Наибольший коэффициент среднемесячной загрузки - 0,75 – у уполномоченного органа № 4. Это означает, что при сложившейся организации труда и технологии работ специалисты работают достаточно продуктивно. При довольно похожей организации труда у уполномоченного органа № 1 уровень загрузки его специалистов очень низкий – 0,2, следовательно, специалисты работают непроизводительно. Специалисты

<sup>21</sup> См. таблицу 3.

уполномоченных органов № 3 и № 4 работают выше среднего уровня своих возможностей.

Значения коэффициента среднемесячной загрузки, рассчитанные с использованием среднего значения пропускной способности, в репрезентативных уполномоченных органах лежат в диапазоне от 0,19 до 0,79. Среднеарифметическое значение – 0,44. Эти значения показывают, какова была бы результативность труда уполномоченных органов, если бы их пропускная способность соответствовала бы среднему значению.

В этом случае наибольший коэффициент среднемесячной загрузки - 0,79 – у уполномоченного органа № 3. Это означает, что относительно других уполномоченных органов его работа самая результативная, хотя относительно своих возможностей он работает несколько выше среднего уровня. Специалисты уполномоченных органов № 2 и № 4 работают, что называется, «вполнакала». Самая неэффективная работа у уполномоченного органа № 1.

Коэффициент среднемесячной загрузки у уполномоченного органа № 5 соответствует среднему значению коэффициента – 0,44, а у уполномоченных органов № 6, № 7 и № 8 – ниже среднего значения. Это означает, что и пропускная способность их ниже среднего значения. Таким образом, большинство рассматриваемых уполномоченных органов в 2005 году работали с недогрузкой, порой значительной (уполномоченные органы № 1, № 6, № 7, № 8).

Результативность работы уполномоченного органа можно считать:

высокой - при значениях коэффициента среднемесячной загрузки  $KZ_{cp}$ , выше 0,8;  
хорошей - при значениях коэффициента среднемесячной загрузки  $KZ_{cp}$  в пределах 0,6 – 0,8;

удовлетворительной - при значениях коэффициента среднемесячной загрузки  $KZ_{cp}$  в пределах 0,4 – 0,6;

низкой - при значениях коэффициента среднемесячной загрузки  $KZ_{cp}$  ниже 0,4.

2. Коэффициент пиковой загрузки уполномоченного органа  $KZ_{max}$ , рассчитываемый по формуле:

$$KZ_{max} = \frac{R_{max}}{ПС}$$

В таблице 12 показаны значения коэффициента пиковой загрузки репрезентативных уполномоченных органов.

Таблица 12. Коэффициент пиковой загрузки уполномоченного органа

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Коэффициент пиковой загрузки	<b>0,23</b>	<b>1,59</b>	0,72	1,2					0,94
Коэффициент пиковой загрузки относительно среднего значения пропускной способности	0,22	1,24	1,09	0,87	0,64	0,45	0,98	1,45	0,87

Значения коэффициента пиковой загрузки в четырех уполномоченных органах, в которых проводился хронометраж, лежат в диапазоне от 0,23 до 1,59. Нормальными значениями коэффициента пиковой загрузки  $KZ_{max}$  можно признать значения, не превышающие 1,1. В противном случае снижается качество работы специалистов, что может выразиться в увеличении количества ошибок при определении прав на субсидии и расчете ее размеров.

Уполномоченный орган № 1 даже в месяцы максимальной нагрузки был загружен менее, чем на четверть. Уполномоченные органы № 2 и № 4 в месяцы максимальной нагрузки с учетом своей пропускной способности работали с явной перегрузкой.



Уполномоченный орган № 3 в период массовых обращений граждан работал с достаточным «запасом прочности», при котором качество работ не снижается.

Значения коэффициента пиковой загрузки, рассчитанной с использованием среднеарифметического значения пропускной способности, в репрезентативных уполномоченных органах лежат в диапазоне от 0,22 до 1,45. Уполномоченные органы № 2 и № 8 в месяцы максимальной нагрузки с учетом средней пропускной способности работали с явной перегрузкой. Уполномоченный орган № 4 не попал в этот список по той причине, что средняя пропускная способность выше, чем пропускная способность данного органа.

При сравнении значений коэффициента пиковой загрузки со значениями коэффициента пиковой нагрузки (см. таблицу 10) можно резюмировать следующее. Несмотря на высокие значения коэффициента пиковой нагрузки во всех уполномоченных органах (среднее значение превышает 2), только три из них (№ 2, № 4 и № 8) работали с перегрузкой.

### **Индикаторы экономической эффективности и их численные значения**

В качестве основных индикаторов экономической эффективности деятельности уполномоченных органов предлагаются следующие показатели.

1. Доля административных расходов относительно объема предоставленных субсидий  $\dot{A}$ , рассчитываемая по формуле:

$$\dot{A} = \frac{\dot{A}P}{\dot{I}D\tilde{N}} * 100 \%,$$

где  $\dot{A}P$  – среднемесячный объем административных расходов уполномоченного органа в рублях;

$\dot{O}P\tilde{C}$  – среднемесячный объем предоставленных субсидий в рублях.

В ежемесячные административные расходы были включены расходы на:

- фонд заработной платы, включая социальные платежи;
- банковское вознаграждение и почтовые услуги<sup>22</sup>;
- обслуживание оргтехники;
- телефонную, модемную связь;
- канцтовары;
- полиграфические услуги;
- оплату содержания помещения уполномоченного органа и коммунальных услуг.

---

<sup>22</sup> Во всех репрезентативных городах субсидии перечисляются на банковские счета граждан или выплачиваются через организации связи (почтовые отделения).

В ежемесячные административные расходы не включались:

- стоимость оргтехники;
- стоимость мебели;
- стоимость ремонта помещений, занимаемых уполномоченным органом;
- транспортные расходы;
- оплата труда технического, обслуживающего и вспомогательного персонала.

Показатель *Д* косвенно показывает, насколько «затратна» деятельность уполномоченного органа в выполнении основной своей задачи – предоставления гражданам субсидий. Таблица 13 демонстрирует расчетные значения доли административных расходов относительно объема предоставленных субсидий в репрезентативных уполномоченных органах.

Таблица 13. Доля административных расходов в объеме предоставленных субсидий

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Доля административных расходов относительно объема предоставленных субсидий	<b>10,4</b>	<b>1,1</b>	2,8	5	4,7	5,7	3,9	8,9	5,3

Численные значения доли *Д* лежат в диапазоне от 1,1% до 10,4%. Среднеарифметическое значение – 5,3%. Предполагаем, что этот показатель в действительности имеет более высокие значения, поскольку многие уполномоченные органы предоставили не полный перечень административных расходов<sup>23</sup>. Наиболее полно предоставили данные уполномоченные органы № 1, № 4, № 7, № 8. Для них среднеарифметическое значение показателя – 7,1%.

*Для сведения.* Таблица 14 демонстрирует рассчитанные значения среднемесячных административных расходов, приходящихся на одного специалиста уполномоченного органа (руб./спец.).

Таблица 14. Среднемесячный объем административных расходов, приходящийся на одного специалиста уполномоченного органа

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Среднемесячный объем административных расходов, приходящийся на одного специалиста уполномоченного органа	14644	<b>4144</b>	<b>19656</b>	13561	14305	12945	10046	17223	13315

Значения показателя лежат в диапазоне от 4144 до 19656 рублей на одного специалиста. Разница между максимальным и минимальным значениями составляет 4,7 раз. Среднее значение – 13315. Наиболее полно представлены данные по столбцам 1, 4, 7, 8. Для них среднее значение составляет 13869 рублей.

<sup>23</sup> По всем уполномоченным органам полностью представлены сведения по фонду оплаты труда, банковскому вознаграждению и почтовым услугам.

2. Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма начисленных субсидий  $Д1$ , рассчитываемая по формуле:

$$A1 = \frac{\hat{O}\hat{C}\hat{I}}{\hat{I}\hat{D}\hat{N}} * 100\%,$$

где ФЗП – среднемесячный фонд заработной платы уполномоченного органа, включая социальные платежи в рублях.

Таблица 15 демонстрирует значения доли фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма предоставленных субсидий.

Таблица 15. Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма предоставленных субсидий

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма предоставленных субсидий	<b>9,2</b>	<b>0,8</b>	1,3	3,7	3,5	4,7	1,8	4,3	3,7

Значения доли фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма предоставленных субсидий лежат в диапазоне от 0,8% до 9,2%. Отношение максимального значения к минимальному составляет 11,5. Среднеарифметический показатель - 3,7%.

Для сведения. Среднемесячная заработная плата, включая социальные платежи, представлена в таблице 16.

Таблица 16. Среднемесячная заработная плата, включая социальные платежи

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Среднемесячная заработная плата, включая социальные платежи	<b>12978</b>	<b>2919</b>	8820	10080	10667	10667	4536	10080	8843

Значения среднемесячной заработной платы, включая социальные платежи, лежат в диапазоне от 2919 до 12978 рублей. Разница между максимальным и минимальным значениями составляет более 4 раз. Среднее значение – 8843 рублей. Если минимальные значения таблиц 14 и 16 приходятся на один уполномоченный орган, то максимальные – на разные. Таким образом, максимальные административные расходы, приходящиеся на одного сотрудника, не означают максимальной оплаты труда.

Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, в административных расходах, рассчитываемая по формуле:

$$\frac{\hat{O}\hat{C}\hat{I}}{A\hat{D}} * 100\%.$$

Таблица 17 демонстрирует значения фонда заработной платы, включая социальные платежи, в административных расходах.

Таблица 17. Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, в административных расходах уполномоченного органа

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, в административных расходах	<b>88,6</b>	70,4	<b>44,9</b>	74,3	74,5	82,4	45,2	48,5	66,1

Значения доли фонда заработной платы, включая социальные платежи, в административных расходах лежат в диапазоне от 44,9% до 88,6%. Среднеарифметическое значение – 66,1%.

3. Объем административных расходов, приходящихся на одну начисленную субсидию, рассчитываемый по формуле:

$$\hat{A}2 = \frac{\hat{A}\hat{D}}{R\hat{n}\hat{d}}.$$

Этот показатель демонстрирует, сколько в среднем «стоит» начисление одной субсидии при условном отсутствии административных затрат на ранее предоставленные субсидии. Таблица 18 иллюстрирует отношение среднемесячных административных расходов к среднемесячному количеству начисленных субсидий.

Таблица 18. Объем административных расходов, приходящихся на одну начисленную субсидию

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Объем административных расходов, приходящихся на одну начисленную субсидию	<b>372,6</b>	<b>41,3</b>	121,7	121,3	160,6	198,7	141,1	283,1	176,7

Значения показателя  $\hat{A}2$  лежат в диапазоне от 41,3 до 372,6 рублей. Отношение максимального значения к минимальному равно 9. Среднеарифметический показатель – 176,7.

4. Объем административных расходов, приходящихся на одного получателя субсидий, рассчитываемый по формуле:

$$ДЗ = \frac{АД}{Р}$$

Этот показатель демонстрирует среднемесячную «стоимость» предоставления субсидии одному получателю при условном усреднении административных затрат на начисление и выплаты субсидий. Таблица 19 иллюстрирует отношение среднемесячных административных расходов к среднемесячному количеству получателей субсидий.

Таблица 19. Объем административных расходов, приходящихся на одного получателя субсидий

Показатель эффективности	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Объем административных расходов, приходящихся на одного получателя субсидий	<b>61,5</b>	<b>8,4</b>	19,5	35,3	32	38,4	25,6	56,8	34,7

Значения показателя *ДЗ* лежат в диапазоне от 8,4 до 61,5 рублей. Отношение максимального значения к минимальному равно 7,3. Среднеарифметический показатель – 34,7 рублей. Это означает следующее: чтобы гражданам рассчитать субсидии и затем каждый месяц в течение периода предоставления субсидий (6 месяцев) перечислять их в банк, ежемесячно требуется затратить в среднем 34,7 рублей на одного получателя субсидии.

#### Дополнительные показатели, влияющие на эффективность работы уполномоченного органа

В качестве дополнительных показателей, влияющих на эффективность работы уполномоченного органа, предлагаются показатели, характеризующие условия труда специалистов уполномоченного органа, в частности, уровень использования технических средств и оборудования, а также комфортность места работы. К ним можно отнести следующие показатели.

1. Уровень обеспеченности компьютерами специалистов уполномоченных органов, который определяется как отношение количества компьютеров, используемых специалистами, к количеству специалистов. Данные по репрезентативным образованиям представлены в таблице 20.

Таблица 20. Уровень обеспеченности компьютерами специалистов уполномоченных органов

Дополнительный показатель	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Уровень обеспеченности компьютерами, шт./чел.	1	<b>0,38</b>	<b>1,2</b>	1	0,78	1,1	0,58	0,54	0,82

Следует отметить, что специалисты уполномоченных органов № 2, № 5, № 7, № 8 не в полном объеме обеспечены компьютерами, что должно отрицательно сказываться на показателях эффективности. Достаточно часто используется оргтехника и программное обеспечение, морально и технически устаревшие, требующие замены или модернизации. Если уровень обеспеченности компьютерами превышает 1, это, как правило, означает, что на отдельном компьютере установлена программа с необходимой для работы информацией, например, о начисленных платежах за жилые помещения и коммунальные

услуги, которая не совместима с программой расчета субсидии, установленной на рабочих местах специалистов.

2. Уровень обеспеченности принтерами специалистов уполномоченных органов, который определяется как отношение количества принтеров, используемых специалистами, к количеству специалистов. Данные по репрезентативным образованиям представлены в таблице 21.

Таблица 21. Уровень обеспеченности принтерами специалистов уполномоченных органов

Дополнительный показатель	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Уровень обеспеченности принтерами, шт./чел.	1	<b>0,38</b>	<b>1,2</b>	0,64	0,78	1,1	0,17	0,54	0,72

Уровень обеспеченности принтерами такой же, как и уровень обеспеченности компьютерами, или ниже.

3. Уровень обеспеченности рабочей площадью специалистов уполномоченных органов, который определяется как отношение площади помещений, занимаемых уполномоченным органом, к количеству специалистов. Данные по репрезентативным образованиям представлены в таблице 22.

Таблица 22. Уровень обеспеченности рабочей площадью специалистов уполномоченных органов

Дополнительный показатель	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Уровень обеспеченности рабочей площадью, кв.м/чел.	7	<b>3,8</b>	<b>13,2</b>	5,2	8,9	8,4	6,5	7,1	7,5

Значения уровня обеспеченности лежат в диапазоне от 3,8 до 13,2 кв. метров на специалиста. Отношение максимального значения к минимальному равно 3,5. Среднеарифметический показатель – 7,5 кв. метров на специалиста. В рабочую площадь включалась площадь, занимаемая специалистами, а также площадь подсобных и вспомогательных помещений, например комната с архивом, и не включалась площадь помещений для ожидания граждан.

Установлено, что площадь одного рабочего места, оборудованного компьютером, должна быть не ниже 6 кв. метров<sup>24</sup>. Степень комфортности работы, которая влияет, в том числе на эффективность деятельности уполномоченного органа, при обеспеченности рабочей площадью, как у уполномоченного органа № 2, значительно ниже допустимого. А если учесть, что большинство специалистов уполномоченного органа или все специалисты ведут прием населения, то уровень обеспеченности площадью с учетом принимаемых граждан будет в полтора-два раза ниже значений, представленных в таблице 22.

<sup>24</sup> Нормы площади на одно рабочее место см. СНиП 2.2.2.542-96

### **Сравнение уполномоченных органов по основным показателям рабочей нагрузки и эффективности**

Чтобы дать достаточно объективную оценку эффективности деятельности уполномоченных органов, необходимо рассматривать все характеристики и индикаторы в совокупности. Основные характеристики нагрузки и показатели эффективности по репрезентативным уполномоченным органам сведены в таблицу 23.

Таблица 23. Сводная таблица основных показателей

Характеристики, показатели	Уполномоченный орган								Среднее значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Пропускная способность, получ.суб./сотр., мес.	198,8	159	309,7	148,2					203,9
Минимальный равномерный эквивалент нагрузки, получ.суб./сотр., мес.	39,7	81,2	168,2	64,1	74,4	56,1	63	60,9	76,2
Фактическая нагрузка начисл.суб./сотр., мес.	39,2	100,2	161,4	111,8	89,1	65,1	71,2	73,4	88,9
Коэффициент сжатия периода предоставления субсидий	1,01	0,82	1,04	0,57	0,84	0,86	0,88	0,83	0,85
Доля административн. расходов относительно объёма предоставленных субсидий, %	10,4	1,1	2,8	5	4,7	5,7	3,9	8,9	5,3
Доля фонда заработной платы, включая социальные платежи, относительно объёма предоставленных субсидий, %	9,2	0,8	1,3	3,7	3,5	4,7	1,8	4,3	3,7
Объём административн. расходов, приходящихся на одного получателя субсидий, руб./получ. субс.	61,5	8,4	19,5	35,3	32	38,4	25,6	56,8	34,7
Коэффициент среднемесячной загрузки	0,19	0,49	0,79	0,55	0,44	0,32	0,34	0,36	0,44
Коэффициент	0,22	1,24	1,09	0,87	0,64	0,45	0,98	1,45	0,87

пиковой загрузки									
Уровень обеспеченности компьютерами, шт./сотр.	1	0,38	1,2	1	0,78	1,1	0,58	0,54	0,82
Уровень обеспеченности рабочей площадью, кв. м/сотр.	7	3,8	13,2	5,2	8,9	8,4	6,5	7,1	7,5

Краткая характеристика эффективности деятельности уполномоченных органов представлена в таблице 24.

Таблица 24. Сравнительная характеристика уполномоченных органов

Уполномоченный орган	Положительные стороны	Отрицательные стороны
№1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Равномерная нагрузка</li> <li>2. Хорошая обеспеченность оргтехникой и рабочей площадью</li> <li>3. Сравнительно высокая заработная плата</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Пропускная способность ниже среднего уровня</li> <li>2. Низкий уровень среднемесячной загрузки</li> <li>3. Высокая доля административных расходов</li> </ol>
Вывод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уровень организации труда низкий.</li> <li>2. Штат специалистов больше необходимого</li> <li>3. Очень низкая эффективность деятельности</li> </ol>	
№ 2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уровень фактической нагрузки выше среднего</li> <li>2. Низкие административные расходы</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Низкая пропускная способность</li> <li>2. Неравномерная нагрузка</li> <li>3. Удовлетворительный коэффициент среднемесячной загрузки</li> <li>4. Малый фонд заработной платы</li> <li>5. Плохая обеспеченность оргтехникой</li> <li>6. Обеспеченность рабочей площадью ниже допустимого уровня</li> </ol>
Вывод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Невысокая эффективность деятельности за счет сложившейся организации и технологии работы, связанной, в том числе, с плохими условиями труда</li> <li>2. Отсутствие стимулов к эффективному труду из-за очень низкой заработной платы</li> </ol>	
№ 3	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Высокая пропускная способность</li> <li>2. Высокий коэффициент среднемесячной загрузки</li> <li>3. Равномерная нагрузка</li> <li>4. Низкие административные расходы</li> <li>5. Зарботная плата на уровне среднего значения</li> <li>6. Хорошие условия работы</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Низкий фонд оплаты труда относительно общих административных расходов.</li> </ol>
Вывод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Высокая эффективность деятельности уполномоченного органа</li> <li>2. Невысокие заработные платы для столь эффективного труда</li> </ol>	
№ 4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Административные расходы</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Низкая пропускная</li> </ol>



	на среднем уровне 2. Хорошая обеспеченность оргтехникой	способность 2. Удовлетворительный коэффициент среднемесячной загрузки 3. Низкое значение коэффициента сжатия периода предоставления субсидий
Вывод	1. Уполномоченный орган работает достаточно эффективно при сложившейся организации и технологии работ. Поскольку уровень организации труда низкий, то в целом работа уполномоченного органа малоэффективная.	
№ 5	1. Административные расходы на среднем уровне 2. Хороший уровень обеспеченности рабочей площадью	1. Удовлетворительный коэффициент среднемесячной загрузки 2. Недостаточный уровень обеспеченности оргтехникой
Вывод	1. Недостаточная эффективность деятельности	
№ 6	1. Хороший уровень обеспеченности компьютерами 2. Хороший уровень обеспеченности рабочей площадью	1. Низкий коэффициент среднемесячной загрузки
Вывод	1. Низкая эффективность деятельности 2. Штат специалистов больше необходимого	
№ 7	1. Низкие административные расходы	1. Неравномерная нагрузка 2. Низкий коэффициент среднемесячной загрузки 3. Плохая обеспеченность оргтехникой 4. Малый фонд заработной платы
Вывод	1. Низкая эффективность деятельности 2. Штат специалистов больше необходимого	
№ 8		1. Неравномерная нагрузка 2. Низкий коэффициент среднемесячной загрузки 3. Высокий коэффициент пиковой загрузки 4. Плохая обеспеченность оргтехникой 5. Высокая доля административных расходов
Вывод	1. Низкая эффективность деятельности 2. Штат специалистов больше необходимого	

По анализу основных характеристик и индикаторов следует признать, что деятельность репрезентативных уполномоченных органов, за исключением уполномоченного органа № 3, малоэффективна. По мнению экспертов Фонда «Институт экономики города» основной причиной этого является неэффективность сложившейся организации труда. Следует признать, что отдельный прием граждан и начисление субсидий значительно снижает пропускную способность уполномоченного органа. Отрицательно на эффективность деятельности влияют плохие условия труда: низкая обеспеченность оргтехникой и малая рабочая площадь. Но даже при существующей организации труда уполномоченные органы могли бы принимать большее количество граждан. Это говорит о том, что численность специалистов некоторых уполномоченных органов больше необходимого, особенно это касается уполномоченного органа № 1.

Возможно, одной из причин неэффективной деятельности является низкая квалификация специалистов, но в рамках данной работы этот аспект не анализировался.

### **Лучшая практика: эффективная деятельность уполномоченного органа № 3**

В этом городе уполномоченный орган<sup>25</sup> является структурным подразделением управления жилищных отношений городской администрации, руководитель уполномоченного органа – заместителем начальника управления. Штат уполномоченного органа состоит из пяти человек: четыре специалиста и один руководитель. Все специалисты имеют высшее образование. Организация и технология работы уполномоченного органа следующие.

Рабочее время – с 9-00 до 18-00 ежедневно, кроме субботы и воскресенья. Обеденный перерыв – один час. Ежедневно дважды в день производится санитарно-технический перерыв по 20 минут каждый, последние 20 минут рабочего дня отводятся специалистам, занятым основной работой, на архивирование данных. Остальное время ведется прием населения, за исключением четырех дней каждого месяца, о чем будет сказано ниже.

Площадь помещений, занимаемых непосредственно специалистами уполномоченных органов – 66 кв. метров, куда входят кабинеты приема, кабинет начальника, архив, вспомогательные и подсобные помещения.

Зал для посетителей представляет собой отдельное достаточно комфортное помещение площадью 40 кв. метров, в котором представлена информация по всем нормативно-правовым документам. В зале для посетителей постоянно присутствует один из специалистов уполномоченного органа в качестве консультанта. К дежурному консультанту обращаются граждане с любыми вопросами и за любыми консультациями. Консультант отвечает и на телефонные звонки населения. Он не занимается основной работой. Для работы в качестве консультанта среди специалистов установлена очередность.

Остальные три специалиста заняты основной работой - предоставлением субсидий.

Обращение граждан в уполномоченный орган (первое или повторное) за субсидией начинается с получения талона (приглашения) к специалисту на любое удобное для гражданина время. Со второй половины текущего месяца начинается выдача талонов на следующий месяц. Талоны выдает дежурный консультант. Если гражданин забыл или не смог заранее обратиться за талоном, то ему будет предложено обратиться за субсидией в специально зарезервированное для таких ситуаций время – с 13-00 до 14-00 ежедневно или в порядке очереди в случае возникновения «окна».

По общему положению гражданин обращается за субсидией в указанное в талоне время. Сам процесс предоставления субсидий состоит из следующих основных операций:

- просмотр специалистом предоставленных заявителем документов;
- выемка (при переаттестации) дела из архива (архив документов находится в специально оборудованной комнате) или заведение нового дела;
- ввод информации в базу данных компьютерной программы;
- расчет субсидии и сообщение заявителю о размере ее предоставления или отказ в ее предоставлении;
- печать документов (протокола, решения, уведомления, заявления) и подпись их специалистом и заявителем;
- выдача справки о назначении субсидии заявителю;
- отметка в журнале регистрации;
- оформление дела и возврат его в архив;

---

<sup>25</sup> Это уполномоченный орган г. Новочебоксарска Чувашской Республики. Население города – 128 тыс. человек. В 2005 году среднемесячная доля семей, получающих субсидии, составила 11%.

- разъяснения заявителю о его дальнейших действиях (сроки и способы использования счета в банке, обращение в уполномоченный орган после окончания периода предоставления субсидии, др.).

Технология работы уполномоченного органа, согласно которой специалисты сначала принимают заявления граждан о предоставлении субсидии с необходимыми документами, а затем в течение нескольких дней рассчитывают им субсидии, не используется. Неправомерная практика приема неполного пакета документа с последующим доносом недостающих документов не применяется. Заявители до прихода к специалисту за начислением субсидий могут неоднократно обратиться к консультанту и выяснить все вопросы, в том числе по сбору необходимых документов.

Для расчета субсидий используется комплекс программных средств (КПС) «Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», разработанный специалистами Министерства социальной политики Чувашской Республики. КПС – многопользовательская сетевая комплексная система, предназначенная для автоматизации расчета субсидии и совокупного дохода семьи, формирования документов на перечисление в банк, получения сводных ведомостей, импорта информации о начислениях населению за жилищно-коммунальные услуги, экспорта данных о начисленных субсидиях, выполнения сервисных функций для поддержания базы данных в рабочем состоянии. Программа не сертифицирована, используется только на территории республики. Сопровождение КПС осуществляется программистом отдела информационных технологий Министерства социальной политики.

Ежемесячно в течение четырех рабочих дней второй половины месяца уполномоченный орган не принимает население. В данный период времени специалисты выполняют следующие виды работ:

- формирование сводного списка получателей субсидий;
- проверка дел и устранение ошибок;
- проверка и обновление баз данных;
- работа с архивом;
- работа с должниками по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги;
- подготовка отчетов специалистов уполномоченного органа, подведение итогов месяца;
- составление отчетов в вышестоящие и контролирующие органы;
- подготовка пригласительных талонов;
- формирование запросов необходимых ресурсов;
- техническое обслуживание аппаратуры и профилактические работы с ней;
- проведение занятий и тренингов по законодательным, нормативно-правовым актам и другим аспектам деятельности уполномоченного органа.

Руководитель уполномоченного органа осуществляет следующие функции:

- планирование, распределение и контроль основных и вспомогательных работ, ведение табеля учета рабочего времени, ежедневное подведение итогов работы, проведение учебы специалистов;
- выборочная проверка правильности начисления субсидий специалистами уполномоченного органа;
- подготовка ежемесячных отчетов (6 видов);
- взаимодействие с банком по сводным спискам получателей субсидий;
- обращения в Министерство социального развития региона по различным вопросам;
- формирование и разрешение потребностей в ресурсах;
- работа с правоохранительными, административными органами, СМИ;
- ответы на письма и заявления граждан;
- подготовка текущей информации для руководства города;

- прием населения для расчета субсидий при фактическом отсутствии кого-либо из специалистов и др.