DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-115-29

Совершенствование анализа и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

АНАСТАСИЯ ДМИТРИЕВНА КЛИМОВА, аспирант
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: klimova2229@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены основные проблемы анализа эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Они заключаются в применении многочисленных показателей для оценки их работы, наличии недостоверных социологических опросов граждан о степени удовлетворенности деятельностью государственных органов, а также в несоответствии результатов этой деятельности возложенным на них функциям и переданным им полномочиям. Необходимо пересмотреть существующие методики оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Результаты такой оценки должны быть ориентированы на качественный анализ всей системы территориального управления с целью ее оптимизации по критериям: организация процесса территориального управления; обеспечение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления взятых на себя обязательств по предоставлению государственных и муниципальных услуг; повышение эффективности использования социально-экономического пространства. Внедрение предлагаемого механизма оценки даст возможность определить, в какой степени органы власти обеспечивают удовлетворение общественных и территориальных интересов, в соответствии с возложенными на них функциями и переданными им полномочиями.

Ключевые слова: государственное управление, анализ деятельности, оценка эффективности, органы исполнительной власти, социально-экономическое развитие регионов, система оценки эффективности деятельности, методология оценки эффективности деятельности

Статья поступила в редакцию 14 марта 2018 года

Климова А.Д. Совершенствование анализа и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. *Государственная служба.* 2018. № 4. С. 115–119.

IMPROVING THE ANALYSIS AND EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

ANASTASIYA D. KLIMOVA, Postgraduate student
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: klimova2229@mail.ru

Abstract: This article discusses the main problems of the analysis of the effectiveness of the executive authorities of constituent entities of the Russian Federation. They consist in the use of numerous indicators to assess their work, the availability of unreliable sociological surveys of citizens about the degree of satisfaction with the activities of state bodies, as well as in the inconsistency of the results of this activity with the functions assigned to them and the powers delegated to them. It is necessary to review the existing methods of assessing the activities of the executive authorities of the Russian Federation and local authorities. The results of such an assessment should be focused on a qualitative analysis of the entire system of territorial administration in order to optimize it according to the following criteria: the organization of the process of territorial administration; the provision by the executive authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies of the assumed obligations to provide state and municipal services; improving the efficiency of the use of socio-economic space. The introduction of the proposed evaluation mechanism will provide an opportunity to determine to what extent the authorities ensure the satisfaction of public and territorial interests in accordance with the functions assigned to them and the powers delegated to them.

Keywords: state management, activity analysis, performance evaluation, executive authorities, socio-economic development of regions, performance evaluation system, methodology for assessing performance

The article was received on March 14, 2018.

Klimova A.D. Improving the analysis and evaluation of the effectiveness of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 4. P. 115–119. In Russian

Введение

Государственное управление представляет собой сложную, постоянно развивающуюся систему, элементы которой оказывают регулирующее воздействие на различные сферы деятельности. В рамках этой системы реализуется одна из основных ветвей государственной власти – исполнительная. С помощью особых звеньев государственного аппарата (таких, как органы исполнительной власти) она позволяет упорядочить общественную жизнь.

Работа органов исполнительной власти – это управленческая деятельность, отличающаяся сложностью и наличием большого количества задач и функций. Здесь важным является не только достижение намеченных целей, но и определение степени влияния принятого управленческого решения на конечный результат. Последний должен быть ориентирован на удовлетворение запроса граждан, разработку механизмов прямой оценки деятельности органов власти, формирование систем, позволяющих адекватно и независимо оценивать работу таких органов на основании сведений о качестве предоставляемых услуг.

В современных условиях, когда в Российской Федерации совершенствуется система государственного управления, одной из актуальных задач является модернизация и улучшение деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также оценка их эффективности и результативности.

Вопрос об оценке эффективности соотносим с постоянно проводимыми в различных странах государственными реформами. Задача совершенствования государственного управления в нашей стране была поставлена только в начале XXI века. В это время начали проводить административную реформу, связанную с различными изменениями в системе управления и направленную на повышение результативности и эффективности деятельности органов государственной власти [Sungurov, Tiniakov, 2018. P. 134].

Эволюция законодательной базы

Примечательно, что на законодательном уровне оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации была введена лишь в 2006 году. Так, Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ[1] были внесены дополнения в Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ[2] в виде добавления статьи «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Во исполнение положений этой нормы был принят Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Первый этап развития системы оценки эффективности органов исполнительной власти предполагал формирование 82 показателей. Вместе с тем первоначальный вариант имел ряд существенных недостатков:

1) перечень критериев содержал несбалансированные показатели, он был представлен без их группировки по отраслевым признакам и не позволял проводить комплексную оценку эффективности деятельности региональных органов власти по отдельным отраслям управления;

2) при универсальной оценке по разработанным критериям всех субъектов Российской Федерации не учитывалась значительная региональная социально-экономическая дифференциация;

3) отсутствовал полноценный критерий, предполагающий учет мнения населения об эффективности работы региональных органов, в связи с чем часто наблюдалось несоответствие бумажных отчетов социальному самочувствию граждан (это свидетельствовало о том, что результаты работы правительства субъекта Российской Федерации напрямую не отражались на уровне жизни граждан, проживающих на его территории).

За последующие пять лет количество показателей увеличилось до 329. Наличие обширного перечня признаков, имеющих различное значение в сводной линии критериев, серьезно затрудняло как общую оценку работы органов исполнительной власти по каждой из областей регионального управления, так и интегральную оценку развития региона по общей совокупности показателей. Поэтому встал вопрос об изменении перечня показателей, в соответствии с которыми проводилась оценка эффективности деятельности таких органов, а также о применении других методов для приведения данных к сопоставимому виду[3].

В начале 2012 года на видеоконференции, посвященной эффективности работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой в Краснодарском крае, Президент Российской Федерации В.В. Путин определил, что главным критерием в оценке результативности работы исполнительной власти является мнение людей[4]. Это было учтено при создании нового механизма оценки деятельности региональных органов через подключение к его разра-

1 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64874

2 Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058

3 Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Стенограмма селекторного совещания. 10 января 2012 года: http://archive.government.ru/special/docs/17719

4 *Путин В.В.* Главный критерий в оценке результативности работы власти – мнение людей: http://www.krasnodar.ru/content/2/show/51001

ботке общественности и предпринимательских кругов [Петрова, Шевандрин, Калинина, 2016. С. 95].

Поскольку в России отсутствовал закрепленный нормативными правовыми актами механизм оценки гражданами результатов деятельности руководителей территориальных органов и их структурных подразделений, в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601[5] были проверены все функции государственных учреждений. На основе результатов этой проверки было подписано Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Это постановление предусматривает проведение гражданами оценки эффективности работы руководителей территориальных органов с помощью сбора мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг.

В августе 2012 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ», согласно которому утратили силу предыдущие нормативно-правовые акты, регламентирующие такую оценку, и был утвержден перечень из 11 показателей, который в конце года был дополнен еще одним, введенным Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688[6].

В 2013 году система показателей обновилась, и их количество достигло 53. С 2014 по 2017 годы не наблюдалось изменений в плане совершенствования законодательной базы для проведения комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ноябре 2017 года был подписан Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 года № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в котором было утверждено 24 различных показателя. Например, показатель «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении» применяется до 1 января 2019 года; показатель «Отношение среднедушевых денежных доходов населения за вычетом сумм обязательных платежей и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг» будет применяться с 1 января 2019 года.

Показатели, содержащиеся в приведенном нормативном акте, охватывают все сферы деятельности и отражают характер социально-экономического развития региона. Указ предусматривает разработку методики оценки эффективности деятельности, связанной с повышением уровня социально-экономического развития и достижением высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий, что является нововведением по сравнению с методикой, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199[7].

Проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

На протяжении долгого времени система государственного управления была сферой автономного существования, где при выполнении своих функций и задач органы власти нерационально использовали бюджетные денежные средства и не принимали во внимание достижение высоких результатов; вопрос об оценке эффективности деятельности органов власти даже не поднимался. Однако во второй половине XX столетия проблема такой оценки стала заметной на всех уровнях управления, что было вызвано недовольством граждан качеством и доступностью государственных услуг.

Задача обеспечения прозрачности и результативности территориального управления и ответственности власти за качество и своевременность реализации поставленных целей и предоставления государственных и муниципальных услуг оказалась особенно актуальной в контексте повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Применяемые методы оценки имеют массу недостатков методологического и методического плана, из-за чего не представляется возможным определить, насколько эффективно работают органы исполнительной власти; кадровые решения принимаются или по формальным признакам, или по политическим мотивам [Белякова, Воробьева, 2016. С. 9]. Многочисленность показателей и применение недоработанной методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, не учитывающей территориально-климатических и социально-экономических особенностей развития регионов, затрудняли использование данного инструмента оценки [Калашников, 2016. С. 48].

Частой практикой стало внедрение результатов социологических опросов граждан на предмет удовлетворенности качеством и доступностью государственных услуг. Однако иногда возникают определенные про-

5 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336

6 Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139995

7 Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 16 января 2015 года): http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_134290

блемы с интерпретацией результатов, так как опросы граждан осуществляются заинтересованными субъектами, хотя они могут проводиться только независимыми экспертами, на позицию которых не должны влиять ни административные, ни финансовые факторы. Нередко результаты опросов носят субъективный характер по причине их интерпретации в пределах условностей, т.е. имеет место человеческий фактор.

Таким образом, принятые нормативные правовые акты не формируют единой методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней. Данная схема непрозрачна, порой недоступна и непонятна для граждан. Кроме того, действующая система показателей не отражает в полной мере эффективности работы этих органов, поскольку характеризует лишь ресурсную обеспеченность территорий. В тот период, когда оценку эффективности деятельности осуществляло Министерство регионального развития Российской Федерации, ежегодно публиковался рейтинг всех субъектов Федерации и доклад по ее результатам. В настоящее время такой рейтинг в общем доступе представлен только по 20 регионам-лидерам, результаты проведенной оценки остальных территорий открыто не размещаются.

Одним из основных институциональных барьеров для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и совершенствования их взаимодействия с органами местного самоуправления является отсутствие четко сформулированной и прозрачной индикативной системы, позволяющей измерить степень соответствия результатов деятельности региональных властей возложенным на них функциям и переданным им полномочиям. В связи с этим необходимо пересмотреть существующие методики оценки. Ее результаты должны быть ориентированы на качественный анализ всей системы территориального управления для оптимизации по критериям: организация процесса территориального управления; обеспечение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления взятых на себя обязательств по предоставлению государственных и муниципальных услуг; повышение эффективности использования социально-экономического пространства [Корнилова, Саморуков, 2016. С. 18]. Внедрение предлагаемого механизма оценки позволит определить, в какой степени органы власти обеспечивают удовлетворение общественных и территориальных интересов в соответствии с возложенными на них функциями и переданными им полномочиями.

Предложения по совершенствованию оценки деятельности органов исполнительной власти

Для формирования прозрачной, доступной и понятной для населения методологии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо создать единую методику, а также определить конкретные показатели социально-экономического развития, недостижение которых влечет применение мер ответственности в отношении органов исполнительной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Необходимо актуализировать состав и методику расчетов показателей оценки эффективности деятельности с учетом существующих экономических реалий. При этом должен быть соблюден баланс показателей экономического и социального развития региона, которые отражают деятельность местных органов власти. Процедура оценки эффективности деятельности должностных лиц должна учитывать уровень недофинансирования переданных субъекту Российской Федерации полномочий и возможность в таких условиях эффективно осуществлять социально-экономическое развитие региона.

Система показателей должна иметь серьезную теоретическую базу, основанную на исследованиях различных научных школ, учитывать практический опыт, отражать современные тенденции общественного развития (инновации, информатизация, экологические проблемы). Следует исходить из достоверных и полных данных для построения такой системы; по возможности включать простые методы конструирования индикаторов и индексов, применять экспертные оценки, объединять объективные и субъективные показатели в целостную систему интегральных оценок, ориентироваться на широкий круг пользователей [Зинкова, 2016. С. 27]. Два последних требования являются неотъемлемой частью системы показателей в развитых зарубежных странах, но в отечественной практике не находят должного применения.

Необходимо также предусмотреть прозрачность и открытость подведения итогов оценки эффективности деятельности органов власти, размещение ее результатов на официальном сайте ответственного федерального органа исполнительной власти (Министерства экономического развития Российской Федерации), а также в информационной системе ГАС «Управление». Для объективного анализа социально-экономического развития регионов, определения возможных рисков и тенденций требуется также максимально полная и подробная статистическая информация.

Для совершенствования системы оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти предлагается встроить компонент целеполагания в систему оценки эффективности их работы. Эта система должна формироваться за счет целевых показателей, выбранных из всех государственных программ. Важно исключить повторения в перечнях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и реализации государственных программ.

Усовершенствованная система будет отражать полную картину деятельности местных органов исполнительной власти. Она будет состоять не только из основных показателей социально-экономического развития региона, но и из данных, отражающих реализацию поставленных в государственных программах целей и

задач на текущий период перед всеми государственными структурами субъекта Российской Федерации. Такая система оценки позволит эффективнее использовать бюджетные средства, а также улучшить качество деятельности органов исполнительной власти.

Заключение

Эффективность деятельности органов исполнительной власти характеризуется уровнем удовлетворенности всех заинтересованных сторон в решении тех или иных задач. Оценить эффективность только количественными показателями нельзя. В этом вопросе становится важным не количество решенных проблем, а их конечный результат, который характеризуется качеством. Оценка эффективности и результативности деятельности государственных органов власти представляет собой аналитическую информацию, которую можно использовать для выявления слабых сторон в управлении, принятия объективных решений и планирования дальнейших действий в будущем.

Проводя анализ существующих методик и рассматривая опыт проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в различных странах, можно утверждать, что в настоящее время в мировой практике для оценки эффективности их работы применяются интегральные показатели, которые, в свою очередь, отражают основные параметры деятельности.

Важным условием для повышения эффективности деятельности таких органов, достижения поставленных целей является внедрение новых методических подходов. Их практическое применение позволит обеспечить долгосрочное планирование, направить бюджетные средства на необходимые социально-экономические расходы, даст возможность гражданам получать общественные услуги надлежащего качества, повысит обоснованность принимаемых управленческих решений.

До вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» в России не было законодательной базы, регламентирующей механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, – существовали нормативно-правовые акты, определяющие предпосылки для построения логической схемы ее проведения. С выходом Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 была предпринята первая попытка формирования системы анализа и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. За последние годы на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации большое внимание стало уделяться совершенствованию такой оценки. Разрабатываются и апробируются научно-исследовательские методики, основанные на качественном и количественном методах.

Литература

Белякова Г.Я., Воробьева Т.Н. О принципах проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2016. Т. 5. № 1(14). С. 7–12.

Зинкова Е.А. К вопросу о совершенствовании системы и структуры органов государственной власти. *Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе*: Материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул, 4–5 февраля 2016 г. / Под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. Барнаул: АЗБУКА, 2016. С. 25–28.

Калашников К.Н. Оценка эффективности управления в общественном секторе: ограничения и непреодолимые сложности. *Проблемы развития территории*. 2016. № 3(83). С. 41–53.

Корнилова С.В., Саморуков А.А. Развитие методологических подходов к оценке эффективности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. *Вестник Поволжского института управления*. 2016. № 1(52). С. 15–20.

Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Формирование системы оценки эффективности территориального управления. *Государственное управление. Электронный вестник.* 2016. № 54. С. 89–105.

Sungurov A.Y., Tiniakov D.K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation. *Public Administration Issues.* 2018. № 5. P. 133–144.

References

Belyakova G. Y., Vorobiova T. N. About the principles of carrying out efficiency assessment of activity of Executive authorities of subjects of the Russian Federation in the field of development of economy. In: *Azimut nauchnykh issledovanii: ekonomika i upravlenie.* 2016. Vol. 5. № 1(14). P. 7–12. In Russian.

Kalashnikov K. N. Assessing the effectiveness of governance in the public sector: constraints and insurmountable difficulties. In: *Problemy razvitiya territorii*. 2016. № 3(83). P. 41–53. In Russian.

Kornilova S.V., Samorukov A. A. Development of methodological approaches to assessing the effectiveness of Executive bodies of the Russian Federation. In: *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. 2016. № 1(52). P. 15–20. In Russian

Petrova E. A., Schevandrin A. V., Kalinina V. V. Formation of a system for assessing the effectiveness of territorial administration. In: *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik.* 2016. № 54. P. 89–105. In Russian

Sungurov A. Y., Tiniakov D. K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation. In: *Public Administration Issues.* 2018. № 5. P. 133–144. In English

Zinkova E. A. On the issue of improving the system and structure of public authorities. Topical issues of improving the system of state and municipal government in Russia at the present stage: Materials of the International Scientific and Practical Conference. Barnaul, February 4–5, 2016 / Ed. by Panarin I. A.. Altai Branch of RANEPA. Barnaul: AZBUKA, 2016. P. 25–28. In Russian