

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: правовой и методологический аспект
Evaluation of the efficiency of Russian Federation executive authority's activity: legal and methodological aspects

Трифонов Юрий Николаевич, кандидат философских наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия

Trifonov Yury N., PhD in Philosophy, Docent, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia

E-mail: liony12345 @rambler.ru

УДК: 340

Аннотация: Одним из инструментов повышения эффективности регионального управления является оценка деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Система оценивания ее эффективности в 2012 году подверглась серьезной корректировке. Тем не менее, она нуждается в дальнейшем совершенствовании, на что и направлены соответствующие рекомендации, высказанные в данной статье.

Abstract: Evaluation of the activities of the executive authorities of the Russian Federation is one of the tools for improving the effectiveness of regional management. System of evaluation of its effectiveness in underwent a major adjustment in 2012. However, it needs to be further improved, and the recommendations, which are made in this article, are directed at this improvement.

Ключевые слова: эффективность деятельности, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Keywords: efficiency, performance evaluation of executive authorities of the Russian Federation, the method of estimating the efficiency of the executive authorities of the Russian Federation

В современных условиях жизнедеятельности российского общества, обусловленных внутренними социально-экономическими проблемами и внешнеполитическим воздействием западных стран, усиливается внимание к вопросам эффективного функционирования всех уровней публичной власти.

Одним из инструментов повышения эффективности регионального управления является оценка деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так как она позволяет определить, насколько правильно выбраны направления управленческой деятельности и каков ее результат.

Как отмечается в литературе, оценка программ и политик, как и другие элементы новой модели государственного менеджмента, появилась и укрепилась в сфере публичного администрирования в последней трети XX в., в связи с неудовлетворительным состоянием сферы публичных финансов, убыточностью большинства социальных программ государства всеобщего благоденствия [5, 13].

Примечательно, что в нашей стране оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на законодательном уровне была введена лишь в 2006 году. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ был дополнен статьей 26.3-2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

В развитие положений данной нормы были приняты Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и ряд Постановлений Правительства РФ в данной сфере.

На основе данных нормативных правовых актов была создана система оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и проводилась соответствующая работа в период с 2007 по 2012 годы. При этом, как отмечает А.К. Бочарова, с 2011 г. реализован переход к комплексной оценке эффективности, позволяющей учесть результаты деятельности региональных органов власти, как по достигнутому уровню, так и по динамике [5, 22].

Вместе с тем, созданная система оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации получила достаточно серьезную критику со стороны, как представителей властных структур, так и экспертного сообщества. В частности, единство методики оценки эффективности для всего многообразия субъектов Российской Федерации, а также автономность деятельности по ее проведению, не вписанная в реализацию конкретных программ и проектов, обуславливает существенный пункт экспертной критики, связанный с отрицанием научной обоснованности использования принципа межрегионального сравнения для поиска обобщенной эффективности деятельности государственных структур (логика общемировой практики проведения оценки подразумевает, как правило, автономное сравнение достигнутых результатов программы/политики с запланированными) [5, 23].

По мнению Т.В. Коваль, существующая система показателей оценки, сложившаяся в теории и практике, не позволяет достоверно оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти. Ею выявлены несовершенства в части отсутствия показателей и алгоритма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти при исполнении государственных функций на региональном уровне [7, 10].

Кроме того, российская практика оценки эффективности региональных органов исполнительной власти опирается, в первую очередь, на эконоцентричный подход, с высокой долей значимости счетных финансовых показателей в итоговой оценке (как в блоке неэффективных расходов, так и в результативности). Попытка оценить социальную эффективность содержится опосредованно в учете социологической составляющей – мнения населения – и отчасти в экспертизе, ориентированной на качественный анализ успешности управления и развития.

Пониманию социальной эффективности как степени достижения социально значимого эффекта уделено значительно меньшее внимание. Так, к примеру, измеряется не эффект улучшения самочувствия нации, качество жизни или здоровья, а процессы реформ (доля тех или иных учреждений, применяющих новые стандарты, переведенных на новую отраслевую систему оплаты труда); не уровень грамотности и повышение культурного потенциала, а укомплектованность классов в сельской и городской местности и показатели относительной заработной платы работников [5, 24].

Поэтому постоянно велась работа по совершенствованию системы оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи особо следует выделить требование Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601 [1], касающиеся установления критериев и определения порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей органов государственной власти.

В результате проделанной работы был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [2], который внес принципиальные изменения в систему оценки. Данным Указом был резко сокращен (до 12) перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к числу которых были отнесены:

- 1) Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
- 2) Численность населения.
- 3) Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).
- 4) Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями.
- 5) Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
- 6) Уровень безработицы в среднем за год.
- 7) Реальные располагаемые денежные доходы населения.
- 8) Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.
- 9) Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.
- 10) Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).
- 11) Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
- 12) Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

Положения данного Указа Президента РФ получили развитие и конкретизацию в Постановлении Правительства РФ от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Данным Постановлением были утверждены:

- Правила предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, показатели эффективности деятельности или показатели повышения эффективности и качества государственных услуг предусматриваются в дорожных картах (например, распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р, распоряжение Правительства РФ от 30.12.2012 № 2620-р).

Таким образом, в 2012 году институт оценки эффективности подвергся существенной трансформации, а именно: упрощена методика оценки эффективности, сокращен перечень показателей, отменен расчет неэффективных расходов, введен учет среднегодовых значений показателей, что позволило сделать мониторинг оценки эффективности более понятным и целеориентированным.

В последующем в нормативные правовые акты, касающиеся оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вносились некоторые изменения [3].

Существующий порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - это важный инструмент прогнозирования развития региона, анализа результатов деятельности, оперативной коррекции планов работы.

Вместе с тем, следует отметить, что до их пор не принят Указ Президента Российской Федерации, предусматривающий внедрение системы оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации на основе качественных и количественных показателей улучшения инвестиционного климата.

Итак, на сегодняшний день в целом создана необходимая нормативно-правовая основа оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Далее рассмотрим результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по итогам 2013 года. В 2014 году оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации была проведена в соответствии с методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с методикой оценка эффективности была рассчитана на основе 12 показателей, которые были условно разделены на 3 блока: развитие экономики, развитие социальной сферы, опросы населения.

Кроме того, Экспертной группой по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно утверждаются 2 индивидуальных показателя для каждого субъекта РФ из перечня, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142. Для подведения итогов в 2014 году такие индивидуальные показатели утверждены приложением к протоколу заседания экспертной группы по оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от 25 сентября 2013 года № ИС-06-50/ПРМ.

В формуле оценки эффективности на развитие экономики приходится 50% совокупного удельного веса показателей, на развитие социальной сферы – 30%, на результаты опросов населения – 20%.

К блоку развития экономики отнесены показатели, характеризующие объем частных инвестиций в основной капитал, налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета региона, реальные располагаемые денежные доходы граждан, оборот малого бизнеса, значения которых определяются в расчете на одного жителя, а также уровень ввода жилья.

К блоку социального развития отнесены показатели, характеризующие ожидаемую продолжительность жизни, естественную смертность, уровень реальной безработицы, успеваемость по единому государственному экзамену и долю детей - сирот, не охваченных различными формами семейного устройства.

По каждому показателю был составлен сводный индекс, который является весовой комбинацией среднегодовых значений (уровня) и среднегодового темпа роста показателя (динамики).

Сохранили своё присутствие в числе 20 регионов-лидеров: Республика Татарстан (не только смогла сохранить лидерство, но и увеличила своё преимущество по отношению

к другим регионам), Тюменская область (2-е место), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (3-е место), Воронежская область (4-е место), Чеченская Республика (5-е место), Ямало-Ненецкий автономный округ (7-е место), Московская, Белгородская и Курская области (9, 14 и 16-е места соответственно), Республика Ингушетия (17-е место), Новосибирская область (18-е место).

Улучшили свои позиции в 2013 году и вошли в число 20 регионов-лидеров Республика Саха (Якутия) (6-е место), Астраханская область (8-е место), Республика Башкортостан (10-е место), Сахалинская и Тамбовская области (11 и 12-е места), Республика Марий Эл (13-е место), Нижегородская и Липецкая области (15 и 19-е места), Чувашская Республика (20-е место).

По итогам 2013 года выбыли из числа 20 регионов-лидеров Республика Хакасия, Краснодарский и Ставропольский края, Брянская, Рязанская, Калужская, Ленинградская и Магаданская области, Ненецкий автономный округ. Существенно снизились позиции Алтайского края (61-е место) и Костромской области (67-е место).

Наименьшие значения оценки эффективности по итогам 2013 года получили органы исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики (80-е место), Республики Карелия (81-е место), Еврейской автономной области (82-е место) и Курганской области (83-е место).

В целом по итогам 2013 года позиции 39 субъектов Российской Федерации улучшились, 40 – ухудшились, 4 – не изменились.

Лидерами по уровню и динамике развития экономики за трёхлетний период стали республики Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Краснодарский край, Нижегородская и Самарская области. Наименьшие результаты за три года в сфере экономического развития показали Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Владимирская, Волгоградская, Тверская и Курганская области.

По уровню и динамике социального развития наибольших результатов достигли Республика Ингушетия и Санкт-Петербург. Лидирующие позиции по уровню развития социальной сферы занимают Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Еврейская автономная область, Курганская, Омская области, Ненецкий автономный округ при низком уровне развития социальной сферы за три года не смогли значительным образом улучшить показатели социального развития.

В 2011–2013 годах наиболее высокую оценку населения получила деятельность органов исполнительной власти Чеченской Республики, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, наименьшую – республик Дагестан, Северная Осетия – Алания и Новгородской области [6].

Таким образом, была осуществлена оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по итогам 2013 года.

Проведенный анализ оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года позволил выявить ряд проблем и наметить некоторые меры по их разрешению. К числу проблем в данной сфере следует отнести:

1) Отсутствие однозначного (легального) определения предмета оценивания - эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Более того, закреплено, что предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а не эффективность их деятельности [9].

Это приводит к тому, что используемые показатели для оценки эффективности, по своей сути, являются показателями результативности, а не эффективности. Терминологическая неточность объясняется разными подходами к понятию

эффективности: ряд авторов трактуют ее как относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим их получение; другие – как соотношение достигнутого результата и суммарных затрат бюджетных средств на получение этого результата и т.д.

Принимая во внимание различные подходы к определению понятий «эффективность», «результативность», «продуктивность» деятельности в современной науке, представляется полезным детальное и более глубокое обоснование терминологии, используемой при оценке эффективности деятельности государственных органов власти, на законодательном уровне. Работа в данном направлении может быть продолжена при активном участии представителей научного сообщества, с учетом имеющихся академических и эмпирических наработок. Выработанный подход к определению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует закрепить нормативно.

2) Проблема неопределенности предмета оценивания порождает вторую проблему, связанную с соотношением используемых показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дело в том, что в используемой совокупности показателей оценки экономических показателей (как и до 2012 года), больше, чем социальных (соотношение 50% к 30% совокупного удельного веса показателей).

Между тем, в экспертном сообществе доминирующей является точка зрения о том, что конечным и обобщенным критерием эффективности управления должно стать качество жизни населения территорий и страны в целом и, тем самым, - социальная эффективность. Поэтому считаем целесообразным хотя бы уравнивать в процентном отношении экономические и социальные показатели.

Кроме того, в используемой системе показателей оценка населения по значимости поставлена на последнем месте. Между тем, основной критерий для оценки эффективности деятельности органов власти должен находиться вне властной системы, а именно – в обществе. Поэтому значение оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно быть повышено.

3) Третья проблема касается обоснованности показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, некоторые показатели очень сложны и не относятся к оперативному периоду управления, например, продолжительность жизни, объем инвестиций, смертность населения, удельный вес введенной общей площади жилых домов, доля тех, кто не сдал ЕГЭ и т.д. И, напротив, отсутствуют необходимые показатели. Так, определены семь показателей оценки населением эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти. Однако при этом из перечня показателей выпала такая важная составляющая, как удовлетворенность населения условиями для духовного развития. Считаем необходимым включить данный показатель для оценки населением.

Учитывая потребность в развитии обратной связи в процессе осуществления государственного управления, повышении эффективности регионального управления, целесообразным представляется более активное использование в процессе оценки деятельности государственных органов различных качественных и количественных методик современной прикладной социологии, включая фокус-группы, контент-анализ, ивент-анализ, глубинные экспертные опросы. Научной и экспертной площадкой таких мероприятий в субъектах Федерации, по нашему мнению, может стать филиальная сеть РАНХиГС.

Кроме того, принимая во внимание специфический статус органов местного самоуправления в системе публичного управления, актуальные тенденции

муниципальной реформы, исходя из необходимости развития гражданского общества, интересным может оказаться более активное участие органов местного самоуправления, как опосредованных представителей местных сообществ в процессе оценивания деятельности органов государственной власти.

В систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации также целесообразно, на наш взгляд, включить показатели качества сбалансированности бюджета субъекта РФ (в том числе темы роста значений соответствующих коэффициентов) [8, 11].

4) Четвертая проблема обусловлена тем, что в настоящее время приняты правовые акты, регулирующие важные элементы системы государственного управления, а именно: полномочия; государственные услуги; показатели эффективности деятельности органов государственной власти.

Однако данные элементы государственного управления не взаимоувязаны между собой. Поэтому предлагаем выстроить взаимосвязи между элементами государственного управления: полномочие – государственные услуги – показатели эффективности деятельности.

На этой основе: будет логично формировать государственные программы, а также программы социально-экономического развития; появится четкость, для чего (в целях реализации какого именно полномочия) оказывается государственная услуга (выполняется работа), и какой результат должен быть получен [4]. Таким образом, используемая система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации нуждается в определенной корректировке.

Список литературы и примечания

1. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

2. Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

3. Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 294 «О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199» и др.

4. Белоусов, Ю.В., Тимофеева, О.И. Направления совершенствования программно-целевых инструментов бюджетного планирования и управления бюджетными расходами [Текст] / Ю.В. Белоусов, О.И. Тимофеева // Госменеджмент: электронный журнал. 2013. №3. URL: www.a-esopot.com/press_center [дата обращения 02.03.2015].

5. Бочарова, А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05 [Текст] / А.К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 68 с.

6. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года / Ответственный составитель – Минрегион России // www.ef.minregion.gas-u.ru/minreg2

7. Коваль, Т.В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона / Т.В.Коваль: Автореф. дисс. ...канд. экон. наук. – Иркутск, 2010. – 23 с.

8. Кузнецова, Е.В. Сбалансированность бюджетов субъектов РФ: проблемы и пути обеспечения / Е.В.Кузнецова: Дисс. ...канд. экон. наук. – М., 2012. – 194 с.

9. См. п.1 Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.