

DOI: 10.18721/JE.11507

УДК 332.1

## АНАЛИЗ ЭТАПОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.Г. Рубцов<sup>1</sup>, А.Н. Литвиненко<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Институт внешнеэкономических связей, экономики и права,  
Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup> Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
Санкт-Петербург, Российская Федерация

В современных российских реалиях вопросу оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти с каждым годом придается все большее значение. Руководство страны рассматривает этот инструмент в качестве эффективной меры реализации экономической политики, способствующей стимулированию развития регионов. Данный факт подтверждается пристальным вниманием к институту оценки эффективности со стороны президента и правительства. С 2007 г. методики реализации системы оценки менялись неоднократно. И сегодня, с принятием нового подхода к механизму оценки эффективности, еще нельзя говорить о разработке его окончательного варианта. Исследуется опыт внедрения оценки эффективности органов региональной власти: анализ нормативно-правовой базы, её критика со стороны научного сообщества, оценка альтернативных концепций и предложений. Анализ позволил выделить три этапа развития системы оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, рассмотреть специфику каждого из них, выявить ряд закономерностей, имеющих место в процессе ее становления, в том числе последовательный процесс сокращения показателей (индикаторов) оценки эффективности, наблюдаемый на втором и третьем этапах, увеличение значимости опросов населения (качественной составляющей) при формировании конечных результатов, особенно проявившееся в новой методике оценки от 2017 г. Исследование показало, что сегодня, несмотря на богатый накопленный опыт функционирования, институт внедрения механизма оценки эффективности органов исполнительной власти по-прежнему далек от своего идеального варианта. Сделан вывод о необходимости и целесообразности совершенствования методик оценки. Внесен ряд предложений о необходимости разработки пороговых значений индикаторов, внедрения процедуры оценки эффективности профильных отраслевых комитетов и ведомств через совершенствование критериев оценки эффективности исполнительной власти в регионах, перехода к тотальной оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по критерию «качество».

**Ключевые слова:** региональная экономика, субъект Российской Федерации, регион, социально-экономическая политика

**Ссылка при цитировании:** Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Анализ этапов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11, № 5. С. 74–86. DOI: 10.18721/JE.11507

## ANALYSIS OF STAGES OF ASSESSING PERFORMANCE OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

G.G. Rubtsov<sup>1</sup>, A.N. Litvinenko<sup>2</sup>

<sup>1</sup> St. Petersburg Institute of International Economic Relations, Economics and Law,  
St. Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup> Saint-Petersburg University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation,  
St. Petersburg, Russian Federation

Assessing the performance of regional executive authorities is an issue that is currently gaining importance in Russia. The country's leadership regards this tool as an effective measure for implementing economic policies stimulating regional development. This is confirmed by the close attention paid by the President and the Government to the institution of performance assessment. The methodologies for implementing the assessment system have changed repeatedly since 2007. Even today, with a new approach to performance assessment adopted, the final version is far from complete. The goal of the study is to discuss the experience of performance assessment of regional authorities: analyze the regulatory framework and the critical appraisals it received from the scientific community, review the alternative concepts and proposals. Analysis has revealed three stages in the development of the system for assessing the performance of executive authorities of the Russian Federation; we have considered the specifics of each stage and identified a number of patterns occurring during its formation, including: consecutive reduction of indicators of performance assessment observed at the second and third stages, increase in the importance of population surveys (quality component) in generating the final results, especially noticeable in a new assessment methodology from 2017. At the same time, the study has shown that the institution for introducing a mechanism for performance assessment of executive authorities is still far from perfect, despite the rich experience accumulated. As a result, we have concluded that it is necessary and expedient to improve the assessment methodologies. We have made some proposals for developing threshold values for indicators, introducing a procedure for assessing the performance of industry-specific sectoral committees and departments by improving the criteria for assessing the performance of regional authorities and making a transition to total assessment of performance of regional executive authorities in Russian Federation based on the «quality» criterion.

**Keywords:** regional economy, federal subject of Russian Federation, region, social and economic policy

**Citation:** G.G. Rubtsov, A.N. Litvinenko, Analysis of stages of assessing performance of executive authorities of the Russian Federation, St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics, 11 (5) (2018) 74–86. DOI: 10.18721/JE.11507

*Введение.* Прошло уже более десяти лет с момента, как 29 декабря 2006 г. в Федеральный закон<sup>1</sup> была введена статья 26.3-2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», озна-

меновавшая собой переход на качественно новый этап оценивания органов исполнительной власти на местах. Согласно этой статье, высшее должностное лицо субъекта обязывалось предоставлять Президенту РФ доклад о фактически достигнутых, а также планируемых значениях показателей эффективности, а в целях поощрения достижения наилучших результатов регламентировался порядок предоставления грантов. Был взят курс на абсолютно новый подход, ори-

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 г.

ентированный на внедрение инструментов максимально эффективного государственного управления. На тот момент казалось очевидным, что спустя несколько лет новая практика должна заработать в полной мере, в корне изменив саму философию государственного управления в регионах. Необходимо лишь определиться с перечнем показателей и обеспечить их качественный контроль.

Однако спустя 12 лет Президент РФ и Правительство РФ возвращаются к вопросу оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ. Новый подход имеет иной уровень понимания проблемы, поскольку основывается на накопленном практическом опыте (пусть и не всегда положительном). При этом говорить, что он станет окончательно верным, преждевременно. Для того чтобы убедиться в этом, необходимо обратить внимание на последнее Постановление Правительства РФ от 19.04. 2018 г., согласно которому один показатель вступает в силу через месяцы, а другой в тот момент действовать перестает. Анализируя этот документ, приходится констатировать, что он носит не корректирующий характер, а базируется на принципиально ином подходе к оценке эффективности региональных властей.

Цель исследования – изучить опыт внедрения оценки эффективности органов власти: проанализировать нормативно-правовую базу, её критику со стороны научного сообщества, альтернативные концепции и предложения.

*Методика и результаты исследования.* В процессе исследования проведены обобщение и анализ теоретического и практического материала, изучены результаты ранее выполненных исследований. На основе полученной информации разработаны практические рекомендации по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Проведенный анализ позволил выделить три этапа развития системы оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, рассмотреть специфику каждого из них, выявить

ряд закономерностей, имеющих место в процессе ее становления, в том числе последовательный процесс сокращения показателей (индикаторов) оценки эффективности, наблюдаемый на втором и третьем этапах, увеличение значимости опросов населения (качественной составляющей) при формировании конечных результатов, особенно проявившееся в новой методике оценки от 2017 г. Исследование показало, что сегодня, несмотря на богатый накопленный опыт функционирования, институт внедрения механизма оценки эффективности органов исполнительной власти по-прежнему далек от своего идеального варианта, в результате чего внесен ряд практических предложений.

**Первый этап (2007–2012 гг.).** В 2007 г. Указом Президента РФ № 825 был принят первый документ, посвященный вопросу эффективности регионального управления, а если быть точнее – оценке этой эффективности<sup>2</sup>. Во исполнение документа разрабатывались необходимые методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и мониторинга этой деятельности. Преследовалась цель – сформировать единый подход к организации оценки эффективности и мониторинга на основе изучения уровня социально-экономического развития региона, эффективности бюджетных расходов, динамики показателей, характеризующих качество жизни людей, проживающих в этом регионе.

Специалисты тогда сразу (и не без основания) заговорили о его несовершенстве. В частности, в [1] отмечается несоответствие между некоторыми выбранными критериями и реальными возможностями региональных властей на эти критерии влиять, приводятся в пример показатели смертности и рождаемости, а также избыточность закрепляемых показателей оценки эффективности.

Всего данным указом вводилось 43 основных показателя. Кроме того, Комиссией при Прези-

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ № 825 от 28.06.2007 г.

денте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия ставилась задача разработать и утвердить перечень дополнительных показателей, в результате чего появилось еще 39 показателей. В дополнение к Указу Президента РФ от 14.08.2008 г. принимается Постановление Правительства РФ № 608, регламентирующее правила предоставления грантов субъектам РФ<sup>3</sup>. Таким образом, правила были утверждены. Указом Президента РФ формировалась системная оценка эффективности исполнительной власти субъектов РФ, обозначались «узкие места», т. е. то, на чем высшее руководство региона должно было сконцентрировать свое внимание в первую очередь. Постановлением Правительства РФ регламентировалась процедура поощрения регионов, достигших высоких показателей в части качества предоставляемых населению услуг. Нормативная база для внедрения института оценки эффективности органов региональной власти, а на его основе значительного повышения конкуренции между субъектами РФ, была сформирована.

Однако в таком виде система просуществовала недолго. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322 прибавляется 102 критерия оценки эффективности<sup>4</sup>. Спустя год Указом Президента РФ от 13.05.2010 г. № 579 вводится еще пять критериев<sup>5</sup>. Далее последовала череда постановлений Правительства РФ, добавивших к уже имеющимся показателям еще 34.

<sup>3</sup> Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Пост. Правительства РФ № 608 от 14.08.2008 г.

<sup>4</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Правительства РФ № 322 от 15.04.2009 г.

<sup>5</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: Указ Президента РФ № 579 от 13.05.2010 г.

Подобная тенденция, подтвержденная дальнейшей практикой и ставшая неоспоримым атрибутом, сопровождающим институт оценки эффективности исполнительной региональной власти, не могла остаться незамеченной. В [2] отмечается, что само по себе большое количество применяемых показателей (счет которым идет уже на сотни) свидетельствует о крайней сложности измеряемого объекта. При этом в постановлении Правительства РФ № 322 отсутствуют показатели, характеризующие, например, качество работы комитета по делам молодежи, печати и информации или комитета по управлению лесным хозяйством. В свою очередь, некоторые показатели эффективности сложно соотносимы с каким-то конкретным ведомством (например, показатель «безработица»). Ученые приходят к выводу о необходимости создания единого интегрального показателя, способного давать оценку деятельности органам ИОГВ субъекта РФ одним словом – «хорошо» или «плохо».

В [1] справедливо отмечается нестабильность нормативной основы, концентрируется внимание на четырех фундаментальных недостатках:

- вводимые критерии не позволяют провести комплексную оценку работы региональных властей по отдельным отраслям. Этот вопрос является актуальным и сегодня. Так, внедрение процедуры оценки эффективности профильных отраслевых комитетов и ведомств на уровне региона через совершенствование критериев оценки эффективности ИОГВ субъектов РФ может и должно рассматриваться как одно из направлений корректировки системы оценки эффективности деятельности исполнительной власти на местах;
- не учитывается специфика регионов;
- отсутствует фактор «мнение населения об эффективности деятельности региональных властей» (сегодня наблюдается устойчивая тенденция к улучшению в данном направлении);
- не все показатели деятельности относятся к полномочиям ИОГВ субъекта РФ.

Различных точек зрения, в том числе, критического характера, было предостаточно. В одном мнении экспертов совпадало: отчеты из регионов и реальное ощущение качества жизни в них со стороны граждан различались.

Одна из вероятных причин этого несовпадения заключается в том, что кураторством и предоставлением экспертной оценки в вопросе эффективности ИОГВ субъектов РФ занималось Министерство регионального развития, а его ключевой показателем эффективности зависел от устойчивого роста результативности работы органов исполнительной власти субъектов РФ. В 2013 г. это министерство было ликвидировано, а его обязанности распределены между Минэкономразвития, Минфином и др. При этом процедуры оценки эффективности деятельности региональной власти и поощрения грантами лучших на деле продемонстрировали свое несовершенство как с точки зрения методики, так и механизма реализации.

Правительство оказалось перед выбором: взять курс на стабилизацию нормативной основы, сохранить все как есть на ближайшие пять лет с целью получения эмпирических результатов (независимо от критики и очевидных недочеты) или приступить к разработке нового механизма. Был выбран второй вариант, базирующийся на позиции Президента РФ – в центре нового документа должно быть мнение граждан. Резюмируя пятилетний опыт, ученые в [3] дают несколько практических рекомендаций:

- создать независимый от региональных властей орган, подотчетный напрямую высшим лицам государства;
- сопоставить показатели эффективности с задачами, которые реально стоят перед руководством субъектов, на которые они могут повлиять, и не выходить за эти рамки;
- построить процесс контроля таким образом, чтобы результаты оценки эффективности деятельности ИОГВ не были ориентированы исключительно на поощрение/наказание отдельных руководителей. Важно, чтобы на их основе принимались меры по улучшению качества жизни граждан.

Решая поставленную Президентом РФ задачу – вывести фактор мнения граждан РФ на первый план в оценке эффективности региональной власти – ставится задача нормативно закрепить критерии оценки работы ИОГВ населением регионов, для чего 07.05.2012 г. издается Указ Пре-

зидента РФ № 601, а в декабре 2012 г. принимается Постановление Правительства РФ № 604. Согласно этим документам<sup>6</sup>, оценка эффективности реализуется путем сбора мнений населения о качестве наиболее социально значимых госуслуг. К сожалению, что отмечается в [1], дальше разработки нормативной основы дело не пошло. Приходится констатировать, что и сегодня реального механизма выявления мнения граждан о работе деятельности ИОГВ в регионе так и не создано. И что особенно важно, так и не начал функционировать механизм независимой профессиональной общественной экспертной оценки.

**Второй этап (2012–2017 гг.).** Указом Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г. был введен новый механизм оценки эффективности деятельности ИОГВ субъектов РФ<sup>7</sup>. С вступлением в силу документа отменялись все предыдущие нормативные акты, регламентирующие оценку эффективности ИОГВ в регионах. Все начиналось с самого начала. Согласно новому документу заявлялись 11 основных показателей эффективности, еще один добавился Указом Президента РФ № 1688 от 28.12.2012 г. спустя четыре месяца<sup>8</sup>.

3 ноября 2012 г. принято Постановление Правительства РФ № 1142, согласно которому вводилось 36 индивидуальных показателей оценки эффективности<sup>9</sup>. Помимо этого, утвержда-

<sup>6</sup> Об основных направлениях совершенствования государственного управления: Указ Президента РФ № 601 от 07.05.2012 г.; Основания принятия решения о досрочном прекращении соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Пост. Правительства РФ № 604 от 12.12.2012 г.

<sup>7</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти: Указ Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г.

<sup>8</sup> О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Указ Президента РФ № 1688 от 28.12.2012 г.

<sup>9</sup> О мерах по реализации Указа Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г.

лись правила предоставления регионам грантов в виде межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности ИОГВ субъектов и методика оценки эффективности их деятельности.

Важно, что изменение механизма оценки существенно повлияло на рейтинг субъектов РФ, составлявшийся на основе полученных из регионов данных [4]. Потребовалось уяснить: либо старая методика неверна и переход к новому механизму – шаг в направлении повышения качества оценки эффективности деятельности субъектов, либо новая система содержит ряд недостатков, но требуется время на её апробирование и адаптацию.

Правительство пошло по пути принятия нового постановления – № 28 от 25.01.2013 г., согласно которому добавляется еще шесть индивидуальных критериев<sup>10</sup>. А Указом Президента РФ № 294 в мае 2014 г. вводится еще один дополнительный критерий. Таким образом, на втором этапе отчетливо видно повторение ситуации первых лет с разработкой методики оценки эффективности региональной власти.

При этом реализуются экспертные рекомендации прошлых лет – объединить показатели в блоки (экономический блок, социальный блок и опросы населения). Согласно новой методике при расчёте сводных показателей используются как средний темп роста показателя, так и его абсолютное значение. Каждому блоку в формуле присваивается фиксированный процент значимости: экономическому блоку – 50 %, социальному – 30 %, опросам населения, выраженным в показателе «Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» – 20 %. В перечень оцениваемых гражданами вопросов включается удовлетворение деятельностью главы субъекта, каче-

ство оказания образовательных и медицинских услуг, работа коммунальных служб и др. При этом учитывается только среднегодовой уровень оценки.

В стране развернулась дискуссия о перечне отобранных показателей. Так, О.В. Кузнецова [5] обращает внимание на некорректность использования в качестве критерия оценки эффективности «объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств)», объясняя это тем, что инвестиции условно подразделяются: направляемые на поддержание имеющегося уровня развития экономики и направляемые на расширение производства. В связи с этим для поддержки достигнутого уровня экономического развития более развитые регионы должны иметь и больше инвестиций в основной капитал. По ее мнению, вместо этого показателя целесообразнее использовать показатель «отношение объемов инвестиций к ВРП», где высокий показатель по данному критерию на фоне среднего по России означает, что в регионе идет не только воспроизводство основных фондов, но и их расширение. И, соответственно, наоборот.

При этом появился недостаток от сокращения перечня показателей – акцент внимания руководства региона на заданных показателях в ущерб не вошедшим в категорию «основных». Так, в основной перечень из 12 пунктов попал «процент доли детей, оставшихся без попечения родителей», но при этом отсутствовал показатель «средний темп экономического роста региона».

Обратим внимание и на ряд позитивных преобразований [6]: сокращен перечень показателей; отменен расчет неэффективных расходов; упрощена методика оценки эффективности; введен учет среднегодовых значений показателей, сделавший мониторинг оценки эффективности более понятным.

Что касается индивидуальных показателей, то с 2014 г. экспертной группой утвержден порядок их применения. Руководство субъекта предоставляло в федеральный центр ряд показателей, из которых утверждались для него два индивидуальных. Они и применялись для комплексной оценки эффективности субъекта РФ. Зада-

<sup>10</sup> О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ № 28 от 25.01.2013 г.

чами индивидуальных показателей являлись: определение «слабых мест» в социально-экономическом развитии региона; выявление возможностей местных властей с ними справляться; учет их динамики за несколько предыдущих лет, в сравнении со среднероссийскими. Обращая внимание на индивидуальные показатели, нельзя не отметить определенный успех данного подхода у целого ряда представителей экспертного сообщества. Так, в [7] «индивидуальный подход» к оценке эффективности рассматривается в качестве важнейшего шага на пути к улучшению системы оценивания эффективности деятельности исполнительной власти в регионе.

В [6] приводятся результаты работы межведомственной экспертной группы за 2014 г., свидетельствующие о перспективности данного подхода. Так, из 166 проанализированных фактов улучшение значений наблюдалось в 130. Демонстрировали улучшение в одном показателе 78 субъектов, тогда как 52 субъекта – в обоих одновременно.

Проведенный анализ позволил выявить ряд проблем [6], проявившихся к 2014 г.:

- в методике оценки эффективности ИОГВ субъектов РФ, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г., отмечается, что «предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>11</sup>, т. е. нормативно определяется результативность в качестве оценочного фактора, а не эффективность, [8] (что иллюстрирует проявление основного конфликта двух подходов к оценке эффективности региональной власти РФ, согласно которым, с одной стороны, эффективность представляет собой отношение результата процесса (действия) к затратам, а с другой – отношение достигнутого результата к суммарным затратам на его получение);

<sup>11</sup> О мерах по реализации Указа Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г.

- допущен перекоп в соотношении социального (30 %) и экономического (50 %) блоков в совокупном удельном весе показателей, хотя основополагающей целью должно являться повышение социальной эффективности;

- ряд экспертов считают «вес» показателя «оценка эффективности деятельности региональной власти гражданами» заниженным и одновременно предлагают ввести новые показатели;

- отсутствует необходимый «порог» в числе опрашиваемых респондентов, проживающих на данной территории;

- слабо применяются методы получения обратной связи (фокус-группы, глубинные экспертные опросы) и качественные методы при анализе социальных региональных программ в образовании, здравоохранении, ЖКХ;

- отсутствует практика внедрения опыта реализации региональных проектов, способствующих повышению эффективности работы органов исполнительной власти на местах;

- не решен вопрос о соразмерности вновь выбранных показателей с возможностями региональных властей оказывать на них влияние (показатели «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» или «смертность населения»);

Ряд показателей требует доработки. Так, необходимо:

- показатель «оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями» дополнить показателями среднего бизнеса, на который региональные власти имеют полномочия влиять;

- включить в перечень показатели «объем высокотехнологичной продукции, выпускаемой малыми и средними предприятиями», «участие малого и среднего бизнеса в процессе импортозамещения», «сбалансированность бюджета субъекта РФ»;

- добавить аналогичный показатель «доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях», введенный

Указом Президента РФ № 294 от 02.05.2014 г. в отношении дошкольных учебных заведений<sup>12</sup>, с целью стимулирования региональных чиновников оказывать помощь в строительстве новых учебных заведений;

– переформулировать название показателя «доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных не родственникам», поскольку региональные власти практически не способны здесь оказывать какое-либо влияние, на «количество детей, находящихся в детских домах», что будет стимулировать руководство субъектов развивать институты усыновления и опеки с целью сокращения показателя.

Ряд принципиальных недостатков Постановления Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г.<sup>13</sup> отражены в [9]:

– ангажированность экспертного органа, оценивающего эффективность деятельности исполнительных органов региональной власти, поскольку все привлеченные эксперты так или иначе представляют подвластные ведомства;

– выбранное количество индивидуальных показателей (два) определено на практике или подобраны удобные для отчетности индикаторы оценки эффективности. Второй вариант ближе к реальности, так как нельзя передавать определение целей и приоритетов на уровень исполнения [10];

– отсутствует показатель инвестиционной привлекательности региона;

– не уделено внимание так называемым слабым сигналам, диагностирующим многие тенденции и вызовы, определяющие развитие регионов разного уровня [11];

– отсутствует обоснованная концепция оценки эффективности;

– не использован опыт оценивания эффективности деятельности региональных ИОГВ на ос-

<sup>12</sup> О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ № 294 от 02.05.2014 г.

<sup>13</sup> О мерах по реализации Указа Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Пост. Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г.

нове модели САФ [12], базирующейся на принципах ориентации на потребителя, вовлеченности служащих в процесс непрерывного совершенствования деятельности.

В свою очередь, ученые призывают уделять должное внимание «отложенному эффекту» [13]. Оценивать эффективность принятого решения не категориями квартал, год, а с точки зрения того, какой результат оно окажет на социально-экономическое развитие территории в будущем.

**Третий этап (2017 г. по наст. вр.)** Документ, представленный Министерством экономического развития (Минэкономразвития РФ) в 2017 г. [14], явился ожидаемым ответом на нерешенные в предыдущие годы вопросы. Перечень предложений содержал следующие инициативы:

– проводить оценку на основании единого перечня показателей, характеризующих экономическое состояние и социальное благополучие; использование индивидуальных показателей при проведении оценки эффективности исключить;

– увеличить удельный вес экономических показателей при проведении оценки до 80 %, оставив социальным 20 % (что входит в разночтение с мнением экспертного сообщества);

– для значений всех показателей оценки эффективности при проведении оценки по достигаемому уровню социально-экономического развития субъектов РФ установить равные веса;

– по итогам оценки эффективности формировать два рейтинга – по уровню социально-экономического развития территорий и по темпам наращивания собственного экономического потенциала, а не единый, учитывающий как динамику показателей (в большей степени), так и среднее значение показателей оценки;

– поощрение осуществлять по итогам оценки результатов деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за достижение наилучших значений темпов наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;

– включить показатель, характеризующий позицию региона в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ.

14 ноября 2017 г. Президентом РФ подписан новый указ<sup>14</sup>, согласно которому все предыдущие указы по традиции утрачивают свою силу, а 19 апреля 2018 г. принимается соответствующее постановление Правительства РФ<sup>15</sup>.

Что касается Указа Президента № 548 от 14.11.2017 г., то в него вошли 24 показателя [15]. Определены особенности использования некоторых из них:

- оценка населением деятельности региональных органов учитывается до 1 августа 2018 г.;
- с 1 августа 2018 г. осуществляется оценка гражданами условий для саморазвития, эффективности осуществления деятельности федеральной власти, удовлетворенности оказываемыми услугами в области образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания;
- с 1 августа 2018 г. определяется доля жителей региона, столкнувшихся с проявлениями коррупции;
- до 1 января 2019 г. производится оценка динамики реальной среднемесячной начисленной заработной платы;
- с 1 января 2019 г. учитывается – отношение среднедушевых денежных доходов населения (за вычетом обязательных платежей и оплаты коммунальных услуг) к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг; объем инвестиций в основной капитал на душу населения; плотность сети автодорог общего пользования, отвечающих нормативным требованиям; качество и доступность услуг ЖКХ; коэффициент доступности жилья; результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ № 548 от 14.11.2017 г.

<sup>15</sup> Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Пост. Правительства РФ № 472 от 19.04.2018 г.

<sup>16</sup> Комментарий к указу Президента РФ № 548 от 14.11.2017 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, видна попытка привести в исполнение поручение как Президента РФ, так и Председателя Правительства РФ, неоднократно концентрировавшего внимание на том, что базой для оценки эффективности деятельности властных органов должно быть общество. Однако остаются открытыми вопросы методологии проведения опросов населения, независимость подобных опросов, что в некоторой степени принижает всю значимость нового подхода.

Авторы документа учли целый ряд недочетов прошлого:

- осуществлен переход к оценке на основании единого перечня показателей;
- включен интегральный индекс субъекта РФ в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ;
- многочисленные «индивидуальные» показатели удовлетворенности качеством услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания сведены к единому, что, однако, является другой крайностью.

Однако проведенный анализ выявил и ряд принципиальных упущений:

- не уделяется внимание инновациям;
- отсутствует показатель оценивания научно-технической составляющей (НИОКР);
- не поднимается экологическая тема, хотя успешная региональная политика невозможна без совокупности экономической, социальной и экологической компонент [16]. Отсутствует показатель «удельные выбросы вредных веществ в атмосферу».

**Альтернативные концепции и исследования.** В [17] ученые отходят от рассмотрения широкого перечня показателей эффективности деятельности региональных ИОГВ, предлагая обратиться к параметрам оценки рациональности организационных структур управления, существующих в менеджменте, адаптировать их под специфику государственного управления, ограничиваясь тремя показателями, характеризующими, главным образом, организационную структуру: коэффициент звенности (позволяет определить степень оптимальности структуры управления), коэффициент концентрации функций (отражает

соотношение основных функций и функций фактически выполняемых) и коэффициент эффективности управления (среднегодовая заработная плата одного работника к общей численности в ИОГВ).

Выдвинутая гипотеза не прошла практического апробирования. Согласно проведенному в 2015 г. расчету коэффициента звенности наиболее эффективными структурами оказались правительства Пермского края и Челябинской области. Относительно коэффициента концентрации функций наиболее рациональной оказалась структура Свердловской области. При этом опубликованный рейтинг губернаторов показал следующие результаты победителей с точки зрения параметра оценки рациональности организационных структур управления.

По итогам эффективности рейтинга губернаторов Пермский край занял 80–81-е места (48 баллов), Свердловская область – 54–56-е места (63 балла), Челябинская область – 16–17-е места (86 баллов).

Признавая гипотезу неверной, отмечено: оценка эффективности именно структуры управления на основе выверенных показателей в действительности не является объективным показателем эффективности управленческих процессов.

Свою методику оценки эффективности исполнительной власти субъектов предложила А.К. Бочарова в [18], согласно которой главным показателем оценки ИОГВ в регионе является социальная эффективность. Она определяет её степень достижения социального эффекта по отношению к качеству и объему предоставленных услуг. В свою очередь, критерием социальной эффективности, по мнению А.Г. Тюрикова и А.С. Якунина, является положительная оценка большинством населения условий жизни в регионе и деятельности власти по обеспечению этих условий [19].

Значительным шагом в направлении совершенствования системы оценки эффективности А.К. Бочарова считает отмену так называемых неэффективных расходов, приводя в пример опыт 2011 г., когда был изменен порядок расчета объемов неэффективных расходов в сфере здравоохра-

нения в отношении оптимальной численности медицинских работников, неоднозначно воспринятый как экспертами, так и общественностью. Что касается самой методики оценки, то она базируется на четырех направлениях, наибольшим образом (согласно данным проводимых ею исследований) коррелирующих с качественной стороной в подходе к оценке эффективности ИОГВ: здравоохранение; образование; экономическое развитие; ЖКХ. Также ученым был проведен анализ данных методом главных компонентов. Для построения индексов в каждой сфере использована лишь одна главная компонента. В результате, доли объясненной дисперсии оказались не самые высокие, что объясняется, по ее мнению, как недостатками исходной эмпирической базы, так и ограничениями подхода к анализу эффективности: экономическое развитие – 55,1 %, здравоохранение – 64,5 %, образование – 72,2 %, ЖКХ – 87,6 %.

*Выводы.* Подводя итоги, необходимо констатировать, что, пройдя сравнительно долгий путь выстраивания системы, неоднократно меняя механику вплоть до фактического «начала с нуля», институт внедрения механизма оценки эффективности органов исполнительной власти по-прежнему далек от своего идеального варианта. Таким образом:

- необходимо уходить от неоднозначности результатов оценки. Разработать (хоть это и требует колоссальных умственных и финансовых показателей) пороговые значения индикаторов. Пусть даже по аналогии с методическим подходом, предложенным в [20];

- внедрить процедуру оценки эффективности профильных отраслевых комитетов и ведомств на уровне региона через совершенствование критериев оценки эффективности ИОГВ субъектов РФ. Для этого нет потребности кардинально менять структуру показателей. Достаточно увязать имеющиеся индикаторы с ответственными за них региональными правительственными подразделениями и добавить недостающие для охвата всех отраслевых структур;

- перейти к тотальной оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ – «по качеству». Для этого детальнее изучить меж-

дународный опыт применения модели САФ, апробировав его на более широком количестве объектов. Провести масштабное исследование с применением методологии качественных методов для выявления позитивного и негативного отечественного опыта (а также опыта стран СНГ) использования инструмента;

– препятствовать возможности превращения института оценки эффективности деятельности исполнительной власти в регионах в исключи-

тельно инструмент поощрения и наказания высших должностных лиц, а напротив, направить его реализацию в сторону улучшения качества жизни граждан посредством эффективной работы системы ИОГВ в целом.

Направления дальнейших исследований связаны с практическим применением новой методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- [1] Проблемы эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. URL: <http://etroick74.ru/publ/4-1-0-8132> (дата обращения: 20.08.2018).
- [2] Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти. URL: <https://cyberpedia.su/12x1bf1.html> (дата обращения: 22.08.2018).
- [3] Булявичус Е.В., Уразметов Р.У. О системе оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления // Политика, государство и право. 2015. № 11. URL: <http://politika.snauka.ru/2015/11/3552> (дата обращения: 07.08.2018).
- [4] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года / Минрегион России. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a/ДОКЛАД2014+%28последняя+версия%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a>
- [5] Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. Изд. 3-е. М.: Ленанд, 2017. 392 с.
- [6] Чепус А.В., Трифонов Ю.Н., Иванов А.В., Кондратенко А.Б., Беспалов С.В., Марача В.Г., Калмыков Н.Н., Сатырь Т.С. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2014 года // International Journal of Professional Science. 2016. № 3.
- [7] Хахунова А.К. Специфика механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН. 2014. № 9. Ч. 2. С 89–92.
- [8] Трифонов Ю.Н. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: правовой и методологический аспект // Сетевое электронное издание (Network electronic edition). 2015. № 01 (09). ISSN 2221-7703.
- [9] Лубашев Е.А., Лукин М.В. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // СПбГУСЭ. Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии 2012. № 4(14). С. 99–111.
- [10] Пимкин С.Н., Лукин М.В., Нестеров В.М. Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2002.
- [11] Нейсбит Дж. Мегатренды : пер. с англ. М.: АСТ; Ермак, 2003.
- [12] Модель САФ: европейский подход к улучшению качества государственного и муниципального управления // Менеджмент сегодня. 2010. № 4.
- [13] Бутова Т.В., Добрина Л.Р. Понятие эффективности деятельности органов власти // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 7-11. С. 114–117.
- [14] Предложения по внесению изменений в оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Министерство экономического развития РФ. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/otsenke\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_organov\\_ispolnitelnoy\\_vlasti.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/otsenke_effektivnosti_deyatelnosti_organov_ispolnitelnoy_vlasti.pdf)
- [15] Перечень показателей, информацию о значении которых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют федеральные органы исполнительной власти и организации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_296443/048e34933ed2575982d1fbfdd719a72091830571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/048e34933ed2575982d1fbfdd719a72091830571/)
- [16] Воронина А.Г. К вопросу об оценке эффективности региональной экономической политики (экологический аспект) // Региональная экономика и управление: [электрон. науч. журнал]. 2016. № 4 (48).
- [17] Блусь П.И., Овчинников А.С. Некоторые подходы к оценке эффективности деятельности высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nekotorye-podhody-k-otsenke-effektivnosti-deyatelnosti-vysshego-ispolnitelnogo-organa-gosudarstvennoy-vlasti-subekta-rossiyskoy>

[18] **Бочарова А.К.** Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: [препринт WP14/2012/05]

**РУБЦОВ Геннадий Геннадьевич.** E-mail: genadij.rubtzov@yandex.ru

**ЛИТВИНЕНКО Александр Николаевич.** E-mail: Lanfk@mail.ru

/ Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2012. 68 с.

[19] **Тюриков А.Г., Якунин А.С.** Оценка эффективности управления регионом и качество жизни населения // Мир науки. 2013. № 3.

[20] **Криворотов В.В., Калина А.В., Эриашвили Н.Д.** Экономическая безопасность государства и регионов. М.: Юнити-Дана, 2011. 351 с.

*Статья поступила в редакцию: 02.10.2018*

## REFERENCES

[1] Problemy effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov RF». URL: <http://etroick74.ru/publ/4-1-0-8132> (data obrashcheniya: 20.08.2018).

[2] Otsenka effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti. URL: <https://cyberpedia.su/12x1bf1.html> (data obrashcheniya: 22.08.2018)

[3] **Ye.V. Bulyavichus, R.U. Urazmetov,** O sisteme otsenki effektivnosti deyatelnosti gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya, Politika, gosudarstvo i pravo, 11 (2015). URL: <http://politika.snauka.ru/2015/11/3552> (data obrashcheniya: 07.08.2018).

[4] Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii po itogam 2013 goda / Minregion Rossii. URL: [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a/DOKLAD\\_2014+%28poslednyaya+versiya%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a/DOKLAD_2014+%28poslednyaya+versiya%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33597636-00da-439b-87eb-f1a9402cc01a)

[5] **O.V. Kuznetsova,** Regionalnaya politika Rossii: 20 let reform i novyye vozmozhnosti. Izd. 3-ye. M.: Lenand, 2017.

[6] **A.V. Chepus, Yu.N. Trifonov, A.V. Ivanov, A.B. Kondratenko, S.V. Bepalov, V.G. Maracha, N.N. Kalmykov, T.S. Satyr,** Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii po itogam 2014 goda, International Journal of Professional Science, 3 (2016).

[7] **A.K. Khakhunova,** Spetsifika mekhanizma otsenki effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii, Institut nauchnoy informatsii po obshchestvennym naukam (INION) RAN, 9 (2) (2014) 89–92.

[8] **Yu.N. Trifonov,** Otsenka effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii: pravovoy i metodologicheskii aspekt, Setevoye elektronnoye izdaniye (Network electronic edition), 01 (09) (2015). ISSN 2221-7703.

[9] **Ye.A. Lubashev, M.V. Lukin,** Problemy otsenki effektivnosti deyatelnosti ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy i munitsipalnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii, SpbGUSE. Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsialnaya sfera, tekhnologii, 4 (14) (2012) 99–111.

[10] **S.N. Pimkin, M.V. Lukin, V.M. Nesterov,** Moralnyy iznos upravleniya v Rossii. Mify i realnost. SPb.: Izd-vo RGPU im. A.I. Gertsena, 2002.

[11] **Dzh. Neysbit,** Megatrendy : per. s angl. M.: AST: Yermak, 2003.

[12] Model CAF: yevropeyskiy podkhod k uluchsheniyu kachestva gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya, Menedzhment segodnya, 4 (2010)

[13] **T.V. Butova, L.R. Dobrina,** Ponyatiye effektivnosti deyatelnosti organov vlasti, Nauchno-informatsionnyy izdatelskiy tsentr i redaktsiya zhurnala «Aktualnyye problemy gumanitarnykh i yestestvennykh nauk», 7-11 (2014) 114–117.

[14] Predlozheniya po vneseniyu izmeneniy v otsenku effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii (ot Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF). URL: [https://www.mfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/otsenke\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_organov\\_ispolnitelnoy\\_vlasti.pdf](https://www.mfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/otsenke_effektivnosti_deyatelnosti_organov_ispolnitelnoy_vlasti.pdf)

[15] Perechen pokazateley, informatsiyu o znacheniyaakh kotorykh dlya otsenki effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii predstavlyayut federalnyye organy ispolnitelnoy vlasti i organizatsii. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_296443/048e34933ed2575982d1fbfdd719a72091830571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/048e34933ed2575982d1fbfdd719a72091830571/)

[16] **A.G. Voronina,** K voprosu ob otsenke effektivnosti regionalnoy ekonomicheskoy politiki (ekologicheskii aspekt), Regionalnaya ekonomika i upravleniye: elektronnyy nauchnyy zhurnal, 4 (48) (2016)

[17] **P.I. Blus, A.S. Ovchinnikov,** Nekotoryye podhody k otsenke effektivnosti deyatelnosti vysshego ispolnitelnogo organa gosudarstvennoy vlasti subyekta RF. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nekotorye-podhody-k-otsenke->

effektivnosti-deyatelnosti-vysshego-ispolnitelnogo-organa-gosudarstvennoy-vlasti-subekta-rossiyskoy

[18] **A.K. Bocharova**, Mekhanizm otsenki effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii: preprint WP14/2012/05; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2012.

[19] **A.G. Tyurikov, A.S. Yakunin**, Otsenka effektivnosti upravleniya regionom i kachestvo zhizni naseleniya, Mir nauki, 3 (2013)

[20] **V.V. Krivorotov, A.V. Kalina, N.D. Eriashvili**, Ekonomicheskaya bezopasnost gosudarstva i regionov. M.: Yuniti-Dana, 2011.

**RUBTSOV Gennady G.** E-mail: genadij.rubtzov@yandex.ru

**LITVINENKO Alexander N.** E-mail: Lanfk@mail.ru