ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 624.014

Л. В. Гончарова,
Е. М. Лещенко

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ОЦЕНКУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Аннотация: *в настоящей статье рассматриваются подходы к оценке эффективности деятельности органов власти, их нормативно-правовая база и методики.*

Термин «эффективность» применительно к органам власти достаточно противоречивое и затруднительное понятие ввиду специфики деятельности данных организаций. Большинство методик оценки их эффективности являются сложными для расчета либо оторваны от реальности. Авторы проводят сравнительный анализ нормативно-правовой базы, регулирующей оценку эффективности деятельности органов власти.

Ключевые слова: *эффективность, эффект, результативность, показатели оценки, оценка деятельности, система показателей, органы власти.*

UDK 624.014

L. V. Goncharova,
E. M. Leshchenko

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK REGULATING THE ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF AUTHORITIES

Abstract: *this article describes approaches to assessing the effectiveness of the authorities, their regulatory framework and methods.*

The term «effectiveness» in relation to authorities is rather contradictory and difficult because of the specific nature of the activities of these organizations. Most techniques for evaluating their effectiveness are difficult to calculate or disconnected from reality. The authors carry out a comparative analysis of the legal framework governing the evaluation of the effectiveness of the authorities.

Keywords: *efficiency, effect, effectiveness, evaluation indicators, performance evaluation, system of indicators, authorities.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2019-47-4-210-216

Введение

Термин «эффективность» применительно к деятельности органов власти достаточно противоречивое и затруднительное понятие ввиду специфики их деятельности.

Так, рассматривая классическое понятие эффективности, которое дал Ю. А. Винокуров: «Эффективность — это соотношение полученного результата и затрат, ресурсов, которое позволяет достичь конкурентоспособности не только в короткий промежуток времени, но и обеспечить ее в долгосрочной перспективе» [5] можно судить о том, что оно нецелесообразно в отношении деятельности органов власти.

В первую очередь ввиду того, что в сфере деятельности органов власти как таковой отсутствует конкуренция, они являются монополистами на рынке предоставления государственных услуг, что вполне логично. Более того, органы власти не производят что-либо вещественное, материальное — они оказывают услуги населению, и, что противоречит основным законам экономики — чем доступнее для населения будут эти услуги, тем эффективнее работает орган власти.

Таким образом, эффективность деятельности органов власти следует рассматривать с другой точки зрения, нематериальной. Так, по нашему мнению, наиболее близко к условиям функционирования органов власти относится понятие «эффективности», сформулированное Д. Синк: «Эффективность, определяется совокупным результатом функционирования системы и накопленным потенциалом ее дальнейшего развития» [6].

Такой подход к определению эффективности, где она оценивается с точки зрения реализации системой собственного потенциала или уровня использования имеющихся потенциальных возможностей, предусматривает оценку их использования во внешней среде, а также максимальное использование всех внутренних ресурсов для получения максимальной отдачи или эффекта.

По нашему мнению, такой подход дает более полное представление о сущности эффективности, но связан с определенными сложностями технического характера. Дело в том, что достаточно сложно оценить и вычислить потенциал системы с учетом всех факторов внешней и внутренней среды.

Сравнительный анализ нормативно-правовой базы, регулирующей оценку эффективности деятельности органов власти

Статья 26.3.2. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ предусматривает перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. Соответственно, оценка обязательна и законодательно закреплена, однако, следует отметить, что методики оценки далеки от совершенства.

Попытки разработок методик оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в нашей стране ведутся, можно сказать, с начала административной реформы. Однако, следует отметить, что большинство из них не дают полной картины, являются сложными для расчета либо оторваны от реальности. Как следствие, большинство утверждаемых методик видоизменяются или отменяются за непригодностью спустя несколько лет после их принятия.

К примеру: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 утратил силу на основании Указа Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548, а он, в свою очередь, утратил силу на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 (рис. 1).

Таким образом, в настоящий момент оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти производиться на основании Указа Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Указ утверждает новый перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и вступает в силу с 25 апреля 2019 года. Положения ранее утверждённых аналогичных документов признаны утратившими силу.

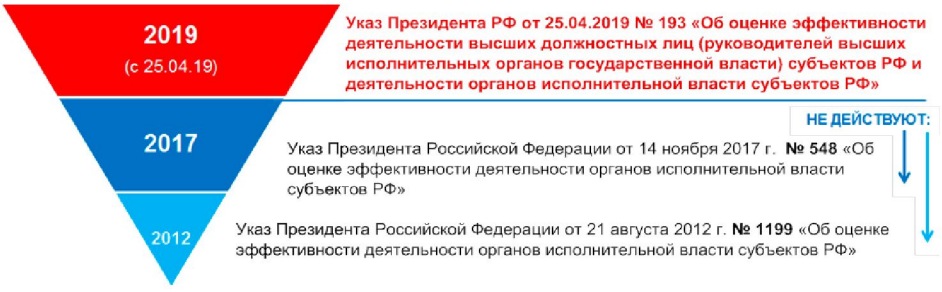


Рис. 1. Нормативно-правовые акты, регулирующие оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти

Таким образом, оценка результатов деятельности в регионах по итогам 2019 года будет осуществляться на основе новых показателей эффективности. При этом важно, что речь идёт не только об оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но, как следует из наименования Указа, в первую очередь, об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Не менее важным является то, что помимо обновления перечня показателей и объектов оценки, Указ предусматривает существенное изменение процедуры рассмотрения и оценки результатов проделанной работы.

На рисунке 2 приведена упрощенная схема взаимодействия в условиях действия Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (период действия — до 25 апреля 2019 года):



Рис. 2. Общая схема взаимодействия органов власти в ходе оценки эффективности деятельности в условиях действия Указа Президента РФ от 14 ноября 2017 № 548

В целом в общем процессе было задействовано 4 типа участников:

- субъект Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Минэкономразвития Российской Федерации;
- Президент Российской Федерации.

При этом деятельность по формированию и рассмотрению доклада осуществлялась на каждом из уровней «независимо» и не требовала действий внешних независимых структур и иных органов власти, помимо Правительства Российской Федерации, в качестве участников.

Субъекты Российской Федерации представляли в адрес Правительства не только доклад о фактических значениях достигнутых показателей, но и их плановые значения на три года.

Период проведения оценки, по сути, был «сдвинут» на 4 квартал года, следующего за отчетным. Соответственно, выделение грантов по итогам оценки также смещено по времени по отношению к анализируемому периоду, что на наш взгляд не способствует усилению мотивации.

Представляется, что в этой связи, можно говорить о наличии некой степени «формальности» подхода к такой организации процесса оценки, что, впрочем, может быть вызвано вполне объективными причинами (например, сроками подготовки отчетности, фиксирующей значения достигнутых показателей отдельных из показателей).

Вариант, установленный Указом № 193, предусматривает совершенно иной порядок взаимодействия и иной подход к оценке эффективности. На рисунке 3 приведена новая схема взаимодействия при оценке эффективности деятельности должностных лиц и органов власти на уровне субъектов Российской Федерации:



Рис. 3. Общая схема взаимодействия органов власти в условиях действия Указа Президента РФ от 25.04.2019 № 193

Анализ новой схемы процесса свидетельствует об увеличении количества и появлении сторонних «независимых» участников взаимодействия. При этом, «сторонние» участники не просто участвуют в рассмотрении тех или иных параметров, но являются полноценными участниками всех процессов, начиная от разработки методик расчета до формирования соответствующих докладов.

Существенным отличием является и распределение «зон контроля» между структурами.

Так, контроль достижения одного из показателей (показатель 1) закреплен за Администрацией Президента Российской Федерации. В зоне ответственности Правительства Российской Федерации и рабочих групп Государственного Совета Российской Федерации — показатели со 2 по 15 перечня.

На наш взгляд, участие в оценке эффективности вышеуказанных «независимых» структур, помимо непосредственно Правительства Российской Федерации, будет способствовать повышению прозрачности и объективности всех процессов, включая утверждение прогнозируемых значений показателей на плановый период.

Ниже в таблице 1 отражены изменения применительно к общим подходам и к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Таблица 1

Сравнительный анализ новаций в части основных параметров оценки эффективности деятельности применительно к общим подходам и полномочиям субъекта Российской Федерации

Наименование	БЫЛО (Указ от 14.11.2017 № 548)	СТАЛО (Указ от 25.04.2019 № 193)
Количество показателей для оценки	22	15
Участники взаимодействия:	1. высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ 2. Правительство Российской Федерации 3. Президент Российской Федерации	1. высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ 2. Правительство Российской Федерации 3. рабочие группы Государственного совета РФ (участие в разработке методик расчета и форм отчетности, подготовке докладов, правил распределения МБТ в форме грантов) 4. Администрация Президента РФ (разработка методики расчета показателя 1, контроль за его достижением, подготовка доклада) 5. Президент Российской Федерации
Срок представления доклада субъекта РФ в Правительство РФ	ежегодно, до 1 октября года, следующего за отчетным	ежегодно, до 1 апреля
Содержание доклада субъекта РФ	доклады о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их планируемых значениях на 3-летний период	доклады о достигнутых за отчетный период значениях (уровнях) показателей, предусмотренных перечнем

Как свидетельствует анализ, общее количество оцениваемых показателей сократилось с 22 до 15-ти, т. е. примерно на треть.

Изменены требования к содержанию сведений, представляемых субъектом Российской Федерации. Так, теперь от субъекта РФ требуется представление доклада только о достигнутых значениях контролируемых показателей.

Планирование их значений не относится к полномочиям субъектов РФ, это перешло на уровень полномочий Правительства Российской Федерации.

Кардинально изменились сроки. Деятельность по оценке теперь будет осуществляться гораздо оперативнее, чем ранее, основные даты представления докладов и иных материалов приходятся на 2 квартал года, следующего за отчетным (напомним, ранее основная работа велась в 4 квартале). В связи с этим, фактическое получение грантов возможно ориентировочно уже к июлю года, следующего за отчетным (ранее — в лучшем случае, к декабрю). На наш взгляд, помимо общей оптимизации процессов, это тоже содействует усилению мотивации регионов.

В таблице 2 отражены изменения, касающиеся новаций применительно к полномочиям Правительства Российской Федерации и иных «внешних» участников.

Перечень материалов, подготовка которых осуществляется на уровне Правительства РФ, значительно расширился. Теперь это не один (ранее — доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду), а три документа:

1. Доклад о планируемых значениях (уровнях) показателей, предусмотренных пунктами 2—15 перечня, на отчетный и плановый периоды.

2. Доклад о достигнутых субъектами Российской Федерации за отчетный период значениях (уровнях) показателей, предусмотренных пунктами 2—15 перечня.

3. Предложения по распределению между субъектами Российской Федерации грантов, на основе достигнутых за отчетный период значений (уровней) показателей, предусмотренных перечнем.

Таблица 2

Сравнительный анализ новаций в части основных параметров оценки эффективности деятельности применительно к полномочиям Правительства Российской Федерации и иных участников

Наименование	БЫЛО (Указ от 14.11.2017 № 548)	СТАЛО (Указ от 25.04.2019 № 193)
Срок представления доклада Президенту РФ	ежегодно, до 1 ноября	ежегодно, до 1 мая
Содержание доклада Президенту РФ	доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам отчетного года *с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду*	доклад о достигнутых субъектами Российской Федерации *за отчетный период* значениях (уровнях) показателей, предусмотренных пунктами 2 - 15 перечня
Особые условия	1) представление до 1 марта 2018 г. проекта указа Президента Российской Федерации об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти *по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности*	1) ежегодное (до 1 мая) представление Правительством РФ Президенту России доклада о планируемых значениях (уровнях) показателей, предусмотренных пунктами 2-15 перечня; 2) ежегодное (до 20 мая) представление Правительством РФ Президенту России предложений по распределению между субъектами Российской Федерации грантов на основе достигнутых за отчетный период значений (уровней) показателей, предусмотренных перечнем*
Полномочия Администрации Президента РФ	X	ежегодно, до 1 марта, представлять Президенту Российской Федерации доклад о значениях показателя, предусмотренного пунктом 1 перечня, за отчетный период

*ранее -ПП РФ от 19.04.2016 № 472 (срок представления Минэкономразвития проекта акта о выделении грантов в Правительство РФ - до 1 октября)

На наш взгляд, существенным отличием является и то, что кардинально изменилось содержание основного доклада, формируемого Правительством Российской Федерации. Так, теперь будет формироваться уже не доклад об оценке эффективности деятельности, а доклад о достигнутых субъектами Российской Федерации за отчетный

период значениях (уровнях) показателей, предусмотренных перечнем.

Таким образом, общая сводная оценка достигнутых результатов и эффективности деятельности переходит на уровень выше, т. е. на уровень Президента Российской Федерации, в распоряжении которого будут и сведения о значении комплексного показателя 1, характеризующего уровень доверия к власти со стороны населения.

Помимо вышеперечисленных к числу существенных новаций относится обновление перечня показателей, используемых для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как уже отмечалось ранее, общее количество показателей в целом сокращено на треть. Все показатели используемые для оценки эффективности полностью обновлены, за исключением одного (критерии оценки эффективности были разработаны и одобрены в конце 2018 года). Обновлённый перечень показателей оценки, установленный Указом, приведен в таблице 3.

Таблица 3

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утверждённый Указом Президента РФ от 25.04.2019 № 193

№ пп показателя	Наименование
1	Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации)
2	Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики
3	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей
4	Производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики
5	Уровень реальной среднемесячной заработной платы
6	Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета
7	Уровень бедности
8	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
9	Естественный прирост населения
10	Количество семей, улучшивших жилищные условия
11	Уровень доступности жилья
12	Доля городов с благоприятной городской средой
13	Качество окружающей среды
14	Уровень образования
15	Доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности

Из числа ранее оцениваемых сохранён в неизменном виде только один показатель — «8. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении».

Большинство показателей, утверждённых Указом, соответствует показателям, характеризующим реализацию национальных целей. Это и показатель «7. Уровень бедности» и показатель «10. Количество семей, улучшивших жилищные условия» и др.

В целом можно сделать вывод о некотором «укрупнении» показателей, например, появился такой показатель как — «13. Качество окружающей среды».

Из перечня показателей для оценки, утверждённого ранее действующим Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548, исключены такие показатели как — уровень преступности, уровень безработицы. Кроме того, исключен ряд показателей, характеризующие уровень удовлетворенности граждан действиями власти по отдельным направлениям, таким как:

• оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей;

• оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания;

• доля жителей субъекта Российской Федерации, столкнувшихся с проявлениями коррупции.

Однако в новом перечне появился показатель, на наш взгляд, «универсально объединяющий» все эти параметры, а именно:

«1. Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации)». А учитывая, что мониторинг и контроль данного показателя поручено осуществлять Администрации Президента РФ, представляется, что контроль за состоянием детализированных факторов, ранее присутствующих в перечне, только усилится.

Заключение

Учитывая всё вышеизложенное, представляется, что новая система оценки, по сути, станет одним из методов стимулирования наиболее успешных руководителей регионов. При этом важно, что конечным результатом их деятельности станет не только место в соответствующем рейтинге и потенциальная возможность дальнейшего управленческого роста, но и, в том числе, получение дополнительных средств из федерального бюджета, которые можно будет использовать для решения наиболее приоритетных задач территориального развития региона.

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что повышению эффективности и успешности работы по обеспечению достижения показателей эффективности в целом, в первую очередь, способствует оптимальная организация процесса мониторинга и контроля за ходом достижения плановых значений. Причем это касается как вопросов «методологии», так и вопросов выбора оптимальных механизмов контроля и инструментария для осуществления мониторинга.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 июля 2019 г. № 915. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=80803AAB5955AF7411211D326D75A591&req=doc&base=LAW&n=330451&dst=100039&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=20&REFDOC=330602&REFBASE=LAW&stat=refcode %3D19827 %3Bdstident %3D100039 %3Bindex %3D122#1plfsow8o1v

2. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/

3. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193. — Режим доступа: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72130744/#1000

4. *Винокуров Ю. А.* Эффективность как фундаментальная экономическая категория / Ю. А. Винокуров // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. — 2010. — № 2. — С. 155—159.

5. *Д. Скотт Синк* Управление производительностью : планирование, измерение и оценка, контроль и повышение / Д. Скотт Синк. — М. : Прогресс, 2019. — 521 с.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Гончарова Л. В., магистрант

E-mail: pygafka93@mail.ru

Лещенко Е. М., доктор технических наук, профессор, профессор кафедры естественно-научных и социальных дисциплин

E-mail: kafmitu@vrn.ranepa.ru.

Тел.: 8 (473) 253-76-80