

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ МЕТОДИКУ И ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Синюк Т.Ю.

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, Россия (344002, г. Ростов-на-Дону, РГЭУ (РИНХ), ул. Большая Садовая, д. 69), e-mail: t_sinyuk@mail.ru

Предметом исследования в настоящей работе является методика и показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Объектом изучения выступила совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. В этой связи тема работы определена как «Ретроспективный анализ положений нормативно-правовых актов, регламентирующих методику и показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». В качестве методов исследования были выбраны: метод анализа и синтеза, эмпирический метод, графическое и табличное представление результатов. В статье рассматривается проблема оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, анализируется динамика и содержание нормативно-правовых актов. В результате чего формируется вывод о невозможности проведения сравнительного анализа по итогам применения методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в ретроспективе, в силу различия целей оценки, набора показателей и самой методики оценки. Результаты исследования могут быть использованы как обоснование дальнейшего совершенствования методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: оценка эффективности органов исполнительной власти, развитие региона.

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF NORMATIVE-LEGAL ACTS REGULATING METHODOLOGIES AND INDICATORS EVALUATING THE PERFORMANCE OF EXECUTIVE BODIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sinyuk T.Y.

Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, Russia (344002, Rostov-on-Don, RSUE street, Bolshaya Sadovaya, 69), e-mail: t_sinyuk@mail.ru

The subject of study in this paper is a method and indicators for assessing the performance of executive power. The object of the study made a set of normative and legal acts regulating the process of assessing the performance of executive power. In this context, the theme of the work is defined as "A retrospective analysis of the provisions of legal acts regulating the methodology and indicators for assessing the effectiveness of the executive bodies of subjects of the Russian Federation." As research methods were chosen: the method of analysis and synthesis, empirical method, graphical and tabular presentation of results. The problem of evaluating the performance of executive bodies, analyzes the dynamics and content of legal acts. As a result, formed a conclusion about the impossibility of carrying out a comparative analysis on the basis of valuation techniques in the performance of executive power in retrospect, because of the difference evaluation purposes, a set of indicators and methodology of the assessment. The results can be used as a justification for further improvement of methodology for assessing the performance of executive power.

Keywords: evaluation of the effectiveness of the executive authorities, development of the region.

Проблематика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в последнее время носит актуальный характер. По итогам оценки формируется рейтинг регионов России, на основании которого субъекты РФ получают гранты, выданные в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, **цель исследования** можно обозначить как ретроспективный анализ нормативно-

правовых актов, регламентирующих оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Материалы и методы исследования

Материалами исследования послужили нормативно-правовые акты, регламентирующие оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти за период 1999–2014 гг. В качестве методов исследования были выбраны: метод анализа и синтеза, эмпирический метод, графическое и табличное представление результатов.

Результаты исследования и их обсуждение

По результатам проведенного исследования можно говорить о том, что стартовым моментом в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ[12], так как именно в нем указываются: возможность установления критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации; процедура предоставления дотаций из федерального бюджета; единство системы исполнительной власти в РФ, образуемое федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; необходимость представления субъектом РФ программ социально-экономического развития. Указанные пункты можно определить как предпосылки для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на уровне субъектов РФ, при чем если рассматривать сложившуюся ситуацию в контексте единства системы органов исполнительной власти, то тогда методику оценки эффективности можно определить как инструмент самооценки органов исполнительной власти РФ. Эволюция нормативно-правовых актов, их содержательной части, количества показателей оценки за 2007–2014 гг. представлена в таблице 1 и на рисунке 1. Из рисунка видно, что для законотворческой деятельности в области оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти характерно бурное развитие в 2007 году (период зарождения), в 2010 году и 2013 году. Если внимательно проанализировать и провести аналогию с экономическим процессом, то заметно, что развитие нормативно-правовых актов в области оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти подвергается определенной закономерности, а именно – проявлению краткосрочных циклов с 3-х летним периодом, т.е. своего рода Циклы Китча.

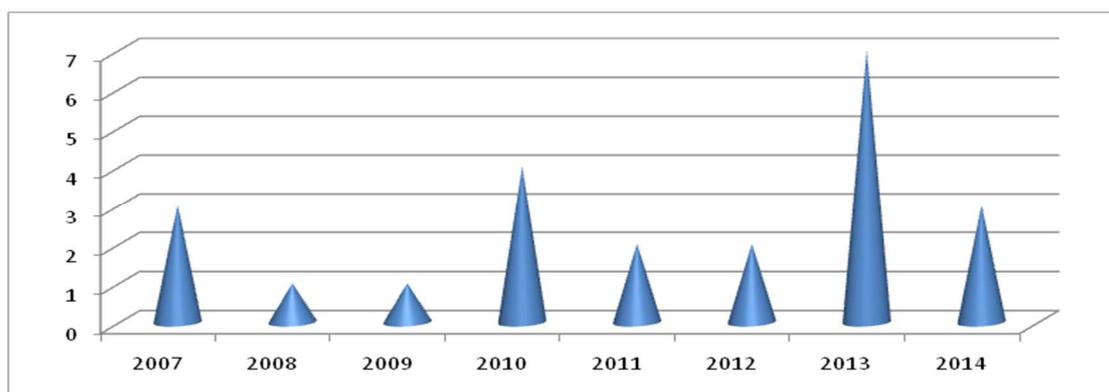


Рисунок 1. Динамика количества нормативно-правовых актов, регламентирующих методику и показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [10]

При этом необходимо помнить, что механизм генерирования Циклов Китча связывают с запаздыванием информационных данных, имеющих ключевое влияние на принимаемые решения, т.е. методике и показателям оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти нужно дать более пролонгированный период времени для выкристаллизовывания, а не спешить с их корректировкой по итогам апробации в краткосрочном периоде. Отметим, что в таблице 1 нами представлены нормативно-правовые акты, в части методики оценки и показателей оценки, либо их изменения, а также регламентирующие только оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, оценка органов местного самоуправления не представлена и регламентируется отдельными актами. Представленные нормативные акты (таблица 1) затрагивают как изменение содержания показателей оценки, структуры и объема показателей оценки, так и самой методики. Нормативно-правовые акты 2007 года были ориентированы на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, путем предоставления дотаций из федерального бюджета (Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. N 825 [11], Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ [12]) и первоосновой выступали вопросы эффективности использования консолидированных бюджетов. В 2010 году наблюдается частичное смещение приоритетов, на повестку дня выходят вопросы энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В августе 2012 года вопросы энергосбережения и повышения энергетической эффективности утратили свою актуальность и были исключены из показателей оценки. Сама методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти претерпевает серьезные изменения.

Таблица 1

Эволюция нормативно-правовой базы в области регламентирования процесса оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, 2007–2014 гг. (фрагмент) [10]

Период	Наименование нормативно-правового акта	Содержание	Методика	Количество показателей: 1*); 2*); 3*)
1	2	3	4	5
2014	Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 722 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142»[4].	Изменения в методике оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. Введение понятия нематериальное поощрение субъектов РФ, достигших лучших результатов.	«...»	«...»
...
2013	Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2013 г. № 794 «О внесении изменения в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5].	Дополнение перечня индивидуальных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.	Методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142.	1)44; 2)11 с 1 января 2013 года – 12 показателей[1]
...
2011	Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 года № 148 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322» [6].	Внесение изменений в постановление Правительства от 15 апреля 2009 года № 322. Актуализация плана статистических работ. Дополнение перечня дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.	«...»	1) 319; 3) 319.
...
2010	Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322» [7].	Изменения, которые вносятся в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.	Методика, утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. N 322	1) 295; 2) 295; 3) 295

...
2009	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. N 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [8].	Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 01.04.2010 N 212, от 26.07.2010 N 542). Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.	Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 01.04.2010 N 212, от 26.07.2010 N 542).	1) 102; 2) 244; 3) 308.
2007	18 июля 2007 года Протокол № 1 Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [9].	Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия в соответствии с протоколом № 1 утвержден перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и методика оценки.	Методика, утверждена Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, протокол № 1 от 18 июля 2007 г.	1) 39; 2) 83.

1*) количество основных, индивидуальных или дополнительных показателей, в зависимости от обозначенного нормативно-правового акта;

2*) количество показателей, отраженных в самой методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти;

3*) количество показателей по итогам закрепления ответственных за предоставление информации.

Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012г. № 1142 [3] регламентировано не только введение ряда существенных изменений по признанию утратившими силу Указами и Постановлениями, но и новая методика оценки, в том числе введение индивидуальных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Особое внимание следует уделить количеству показателей оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ и структуре сферы оценки эффективности деятельности органов власти (рисунок 2–3). Из рисунка 2 и видно, что количество сфер оценки по годам не одинаково, различается и их содержание. К примеру, наименьшее количество сфер оценки (параметров оценки) содержится в Постановлении Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 – 6 сфер оценки, наибольшее количество параметров оценки характерно для 2007 года и 2009 года – 11 сфер оценки. Следует отметить, что в связи с эволюцией нормативно-правовых актов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти некоторые сферы оценки были исключены или объединены (общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, дорожное хозяйство, энергосбережение и т.д.), а некоторые, наоборот, введены (межнациональные и межконфессиональные отношения – введены в 2013 году, инвестиционная привлекательность – введена в 2012 году). Из рисунка 3 и таблицы 1 видно, что и количество показателей оценки резко менялось от периода к периоду, так в 2007 году было заявлено 43 показателя (Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. N 825), в 2009 году добавлено 102 дополнительных показателя, в 2010 году количество основных показателей изменилось с 43 на 48, а количество дополнительных со 102 сначала до 295, а затем до 308 показателей, в 2011 году число показателей увеличилось до 319, а в 2014 году резко сократилось до 12 основных и 44 индивидуальных показателя. При этом следует учитывать, что не все индивидуальные показатели оценки принимаются к расчетам, а только 2. Постановление № 1142 от 03.11.2012 г. устанавливает, что субъекты РФ самостоятельно определяют по одному индивидуальному показателю из разделов методики, а экспертная группа выбирает 2 индивидуальных показателя для каждого субъекта РФ. Также отмечено, что субъекты РФ при выборе ориентируются на показатели, отражающие преодоление существующих проблем. Введение индивидуальных показателей оценки вызывает множество вопросов, во-первых: выбор двух линейных либо высокоррелирующих показателей, характеризующих одну и ту же сферу; сохранение преемственности в выборе показателей; отражение сбалансированности принимаемых управленческих решений органами исполнительной власти; сопоставимость оценок субъектов РФ, если в рейтинге участвуют различные индивидуальные показатели; сопоставимость грантополучателей и

оценка эффективности их деятельности по результатам рейтинга России в 2013–2015 гг., если в 2013 году гранты выделялись без учета индивидуальных показателей.

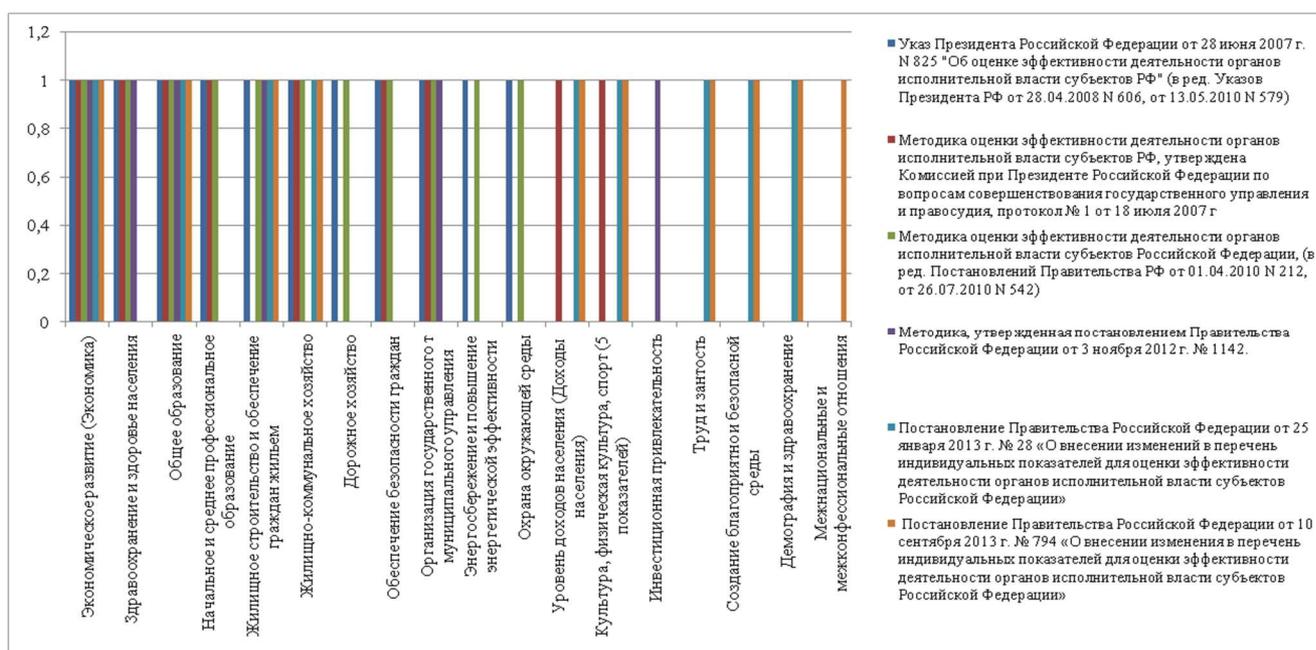


Рисунок 2. Структура показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по сферам оценки [10]

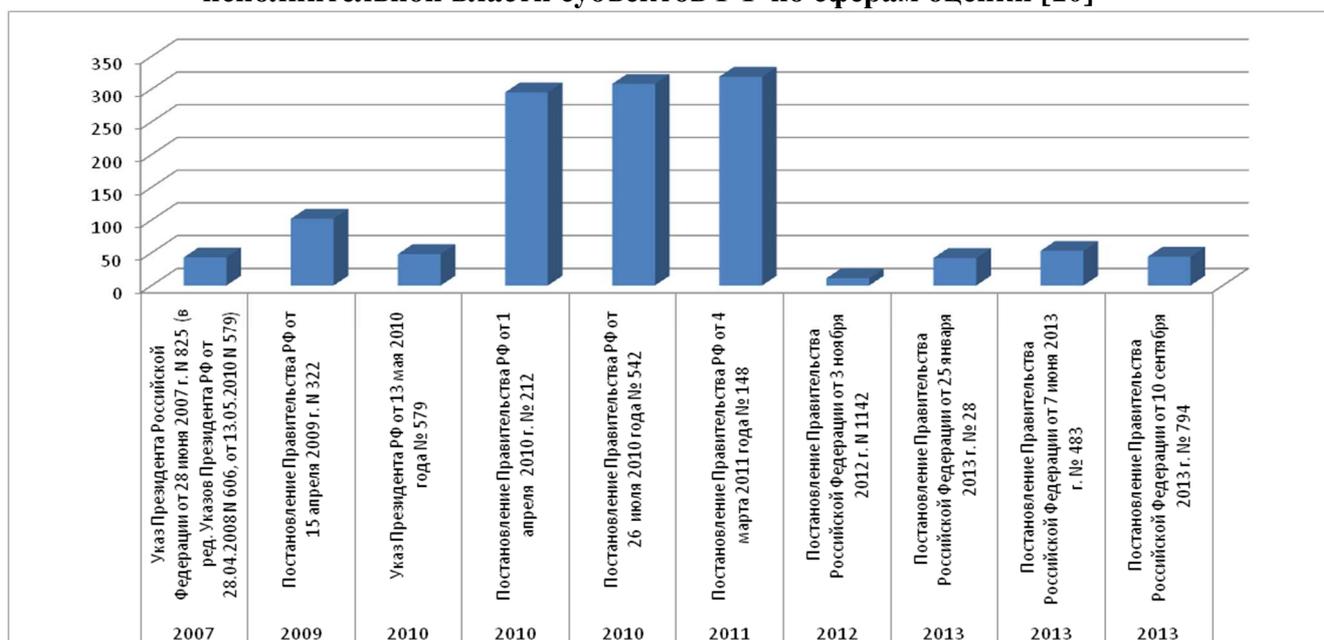


Рисунок 3. Динамика количества показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в нормативно-правовых актах РФ 2007–2013 гг. [10]

Если учитывать, что индивидуальные показатели должны отражать преодоление существующих проблем, то возникает вопрос об учете преювенности принимаемых управленческих решений. Протоколом Экспертной группы были утверждены индивидуальные показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на 2014 г. и 2015 г. [2]. Отметим, что выбранные субъектами РФ индивидуальные показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

свидетельствуют об их существенной разноплановости, что приводит к затруднениям реализации задач сравнительного анализа. Следует заметить также, что многие регионы из года в год меняют показатели, а это приводит к невозможности провести сравнительный анализ оценок эффективности органов исполнительной власти на развитие региона не только по сравнению с другими субъектами оценки, но и использовать методику как инструмент самооценки.

Выводы или заключение

1. Первоначально методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти могла быть использована как инструмент рейтингования субъектов РФ и проведения сравнительного анализа между ними, так и как инструмент самооценки, а ее корректировка привела к утрате методикой как функциональной возможности проведения сравнительного анализа между субъектами оценки, так и ее применения как инструмента самооценки.
2. Ретроспективный анализ формирования нормативно-правовых актов, регламентирующих оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, позволил охарактеризовать их развитие по Циклам Китча, что не позволило методике выкристаллизоваться.
3. Изменения претерпевала не только сама методика, но и цели методики, количество показателей оценки, что привело к невозможности проведения сравнительных результатов оценки в пролонгированном периоде.

Список литературы

1. Показатель № 12 введен Указом Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 и вступает в силу с 1 января 2013 года.
2. Протокол заседания Экспертной группы по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержден Министром регионального развития И. Н. Слюняевым от 27 ноября 2013 года; Протокол заседания Экспертной группы по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержден Министром регионального развития И. Н. Слюняевым от 25 сентября 2013 года.
3. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 05.04.2014) О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 « Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_161560/ (дата обращения 12.12.2014).

4. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 722 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142».
5. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2013 г. № 794 «О внесении изменения в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 года № 148 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322».
7. Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322».
8. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
9. Протокол № 1 от 18 июля 2007 года. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
10. Составлено автором по результатам исследования.
11. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (в ред. Указов Президента РФ от 28.04.2008 № 606, от 13.05.2010 № 579). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/2533.html> (дата обращения 12.12.2014).
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_184.html (дата обращения 07.11.2014).

Рецензенты:

Мишурова И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой антикризисного и корпоративного управления, ФГБОУ ВПО Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону;

Суржиков М.А., д.э.н., профессор, декан факультета менеджмента и предпринимательства, ФГБОУ ВПО Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону.