

Яков КАЙЛЬ, Вероника ЕПИНИНА

## РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КАК ОСНОВНОЙ КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

*В статье рассмотрена оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ как основная составляющая определения ее эффективности. Предлагаются конкретные меры, направленные на совершенствование данной оценки.*

*The article considers evaluation of effectiveness of executive authorities' activity in the subject of the Russian Federation as a main component of determining its efficiency. Specific measures to improve this evaluation are presented.*

**Ключевые слова:**

*результативность, эффективность, органы исполнительной власти, субъект РФ; effectiveness, efficiency, executive authorities, subject of the Russian Federation.*

**В** современных условиях совершенствования системы государственного управления в РФ одной из актуальных задач, стоящих перед государством, является модернизация и улучшение деятельности органов исполнительной власти (ОИВ) и связанная с этим оценка их результативности.

Комплексная оценка эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ проводится с учетом динамики продвижения целевых показателей социально-экономического развития субъекта РФ к нормативным (установленным) значениям, обеспечивающим повышение качества жизни его населения. Показатели эффективности деятельности ОИВ, наряду с показателями эффективности расходования бюджетных средств и оценки населением результатов деятельности органов власти, включают в себя показатели результативности деятельности органов власти.

Результативность деятельности ОИВ как степень реального достижения ими поставленных целей и задач является интегральным критерием эффективности управленческой деятельности ОИВ и может одновременно рассматриваться как цель, мотив и критерий оценки процессов и результатов управления. Результативность становится целью управленческой деятельности органов власти, в т.ч. под влиянием общественного мнения. Мотивация ОИВ к повышению качества их деятельности обеспечивается предусмотренными указом президента РФ № 1199 грантами субъектам РФ для содействия достижению и поощрения наилучших значений показателей эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ. Поэтому оценка эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ, с одной стороны, связана с проведением системного мониторинга результативности управления регионами, определением зон, требующих приоритетного внимания региональных властей, формированием перечня мероприятий по совершенствованию управления общественными финансами, а с другой – с поощрением (на основе рейтинга) тех субъектов РФ, которые достигли наилучших результатов в управлении общественными финансами, повысили качество и объем предоставляемых населению услуг.

Важно отметить заложенные в законодательстве принципы взаимосвязи показателей результативности деятельности ОИВ с показателями результативности профессиональной служебной дея-

**КАЙЛЬ**

*Яков  
Яковлевич –  
д.э.н., доцент;  
доцент кафедры  
государственного  
и муниципального  
управления ВолГУ  
kaijakow@mail.ru*

**ЕПИНИНА**

*Вероника  
Сергеевна –  
аспирант, старший  
преподаватель  
кафедры ВолГУ  
v.epinina@rambler.ru*

Таблица 1

**Динамика основных систем индикаторов, показателей и критериев оценки  
эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ**

№ п/п	Нормативные правовые акты, регламентирующие введение системы	Число показателей	
		вводимых	всего
1	Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ»	43 основных и 39 дополнительных	82
	Указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 «Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности»	5 дополнительных к 43 основным	87
2	Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.06.2007 № 825 “Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ”» (в ред. от 08.09.2010)	102 дополнительных	295
3	Постановление Правительства РФ от 01.04.2010 № 212 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322»; Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 542 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322»; Постановление Правительства РФ от 18.12.2010 № 1052 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322»; Постановление Правительства РФ от 04.03.2011 № 148 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322»	34 дополнительных	329
4	Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (в ред. от 28.12.2012) «Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ»	11 основных	11
	Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»	1 дополнительный к 11 основным	12
5	Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 “Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ”»	36 индивидуальных	48
6	Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 28 «О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ»	6 дополнительных к индивидуальным	53

тельности государственных служащих. Так, показатели конечного результата как показатели результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих характеризуют результативность деятельности государственного органа, а показатели непосредственного результата – качество принятия и исполнения управленческих и иных решений. Введение «особого порядка оплаты труда» государственных гражданских служащих в зависимости от

достижения ими показателей результативности профессиональной служебной деятельности направлено на установление прямой взаимосвязи между уровнем оплаты труда государственных гражданских служащих и результатами их профессиональной служебной деятельности, что должно способствовать повышению эффективности их деятельности.

Начало оценке деятельности ОИВ субъектов РФ положил указ Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности дея-

тельности ОИВ субъектов РФ», утвердивший на федеральном уровне перечень из 43 основных и 39 дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ (см. табл. 1).

Формирование системы из 82 показателей стало первым этапом в развитии системы оценки эффективности деятельности ОИВ. Вместе с тем первоначальная система имела ряд существенных недостатков:

1) перечень критериев содержал несбалансированные показатели, был представлен без их группировки по отраслевым признакам и не позволял проводить комплексную оценку эффективности работы администрации субъекта РФ по отдельным отраслям регионального управления;

2) универсальная оценка всех регионов по разработанным критериям не учитывала значительную региональную социально-экономическую дифференциацию;

3) отсутствовал полноценный критерий, предполагающий учет мнения населения об эффективности работы региональных команд; в связи с этим часто наблюдался разрыв между бумажными отчетами и социальным самочувствием граждан, свидетельствовавший о том, что результаты работы правительства субъекта РФ напрямую не отражались на уровне жизни граждан, проживающих на его территории.

Для каждого структурного подразделения правительства субъекта РФ утверждены критерии оценки результативности, которые охватывают все направления его деятельности. Предложенные критерии подразделяются на простые и интегральные, т.е. объединяющие несколько простых показателей. Так, для оценки деятельности всех заместителей председателя правительства региона используется интегральный показатель — индекс качества жизни, а также ряд показателей в сфере курируемых отраслей (например, рост доходов консолидированного бюджета области в процентах к соответствующему периоду предыдущего года, среднемесячная заработная плата, валовой региональный продукт в сопоставимых ценах, индекс промышленного производства в процентах к соответствующему периоду предыдущего года, интегральный показатель уровня социального развития, уровень регистрируемой безработицы в процентах к экономически активному населению, произ-

водство продукции сельского хозяйства в процентах к соответствующему периоду предыдущего года, объем привлеченных инвестиций). Интегральные показатели рассчитываются как среднеарифметическое из частных индексов (соотношений сложившихся значений показателей к значениям предыдущего года). Кроме того, были разработаны и утверждены показатели оценки результативности для каждого руководителя всех министерств и ведомств области<sup>1</sup>.

При подведении итогов 2011 г. при расчете неэффективных расходов был использован коэффициент транспортной доступности и расселения, позволивший учесть региональные особенности субъектов РФ по плотности населения.

Результаты мониторинга проведения оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ и выделения грантов в качестве поощрения лучших регионов по результатам ранжирования показали, что она нуждается в совершенствовании. Наличие обширного перечня показателей (329 показателей), часто имеющих различное влияние в сводной линии критериев, серьезно затрудняло как общую оценку работы ОИВ по каждой из областей регионального управления, так и интегральную оценку развития региона (отражающую эффективность работы региональных руководителей) по общей совокупности показателей. Поэтому в последние два года широко обсуждался вопрос об улучшении состава (сокращении перечня) показателей, по которым проводится оценка, изменении методов приведения данных к сопоставимому виду<sup>2</sup>.

По мнению президента РФ В.В. Путина, главным критерием в оценке результативности работы власти является мнение людей<sup>3</sup>. Данное обстоятельство было учтено при разработке нового механизма оценки региональных ОИВ через подклю-

<sup>1</sup> Осипова Ю.С. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // <http://www.lawmix.ru/bux/31654>

<sup>2</sup> См., напр.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : стенограмма селекторного совещания. 10 янв. 2012 г. // <http://archive.government.ru/special/docs/17719/>

<sup>3</sup> Путин В.В. Главный критерий в оценке результативности работы власти — мнение людей // <http://www.krasnodar.ru/content/2/show/51001/>

чение к его разработке общественности и предпринимательских кругов.

В связи с отсутствием формализованных, закрепленных нормативными правовыми актами механизмов оценки гражданами результатов деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ, их структурных подразделений в рамках реализации Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» была проведена ревизия всех функций государственных учреждений. На основе результатов данной ревизии премьер-министр РФ Д.А. Медведев подписал Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Данное постановление предусматривает проведение гражданами оценки эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ (их структурных подразделений) путем сбора мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг.

В 2012 г. указом Президента РФ № 1199 «Об оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ» признаны утратившими силу предыдущие нормативно-правовые акты, регламентирующие оценку эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ, и был утвержден перечень из 11 показателей, который в конце года был дополнен еще одним показателем — долей детей, оставшихся без попечения родителей, всего, в т.ч. 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.

Начиная с итогов за 2013 г., данный перечень из 12 показателей будет дополнен еще 2 показателями, индивидуальными

для каждого региона. Данные показатели, которые проходят стадию согласования, каждый субъект РФ выберет из 30 показателей, предложенных постановлением правительства РФ<sup>1</sup>.

Утвержденный перечень из 36 индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ сгруппирован по 8 направлениям: экономика (3 показателя), доходы населения (6 показателей), труд и занятость (3 показателя), демография и здравоохранение (4 показателя), образование (5 показателей), обеспечение граждан жильем (5 показателей), жилищно-коммунальное хозяйство (5 показателей), создание благоприятной и безопасной среды проживания (5 показателей).

Удельные веса составляющих рейтинга смещены в пользу результативных и социологических показателей уровня удовлетворенности населения деятельностью ОИВ в социальной сфере, что усилило роль общества в оценке эффективности деятельности ОИВ (20% — удовлетворенность населения предоставлением услуг). Результаты оценки населением деятельности ОИВ субъектов РФ могут быть использованы в качестве основания для применения в отношении соответствующего руководителя территориального органа федерального ОИВ (его структурного подразделения) мер дисциплинарного взыскания, предусмотренных законодательством РФ о государственной гражданской службе.

В Волгоградской обл. по поручению губернатора в правительстве внедряется оценка эффективности для 28 ОИВ Волгоградской обл. по 4 направлениям: финансы, развитие, клиенты, процессы. Итоги работы министерств ежегодно будут рассматриваться на Общественном экспертном совете при Губернаторе Волгоградской области, что станет хорошей школой аудита результативности каждого органа власти Волгоградской обл.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Доклад начальника Управления государственной гражданской службы Республики Коми Осиповой О.Ф. на заседании Правительства Республики Коми «О результатах оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Коми» // <http://uggs.rkomi.ru/page/7862/>

<sup>2</sup> Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Волгоградской области // <http://www.volganet.ru/news/efficiency/executive/>

В июне 2013 г. сформирована экспертная группа по оценке эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ, деятельность которой приоритетно направлена на установление индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ и формирование предложений по совершенствованию методики и показателей, в т.ч. индивидуальных показателей, для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ<sup>1</sup>.

Оценка результативности деятельности ОИВ субъектов РФ является важнейшей составляющей региональной политики и одним из инструментов мотивации ускорения проводимых преобразований в регионах. Вместе с тем в качестве рекомендаций по ее совершенствованию можно предложить следующее.

1. Разработать эффективную систему мониторинга динамики изменения значений по всему перечню показателей оценки эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ, предлагаемых в качестве индивидуальных, позволяющую оперативно и объективно выявлять проблемные зоны социально-экономического развития на уровне региона и принимать дополнительные меры по их устранению.

2. Законодательно установить меры санкционирования при негативных показателях деятельности исполнительных органов власти (в современном законодательстве прописаны только меры поощрения за достижение наилучших значений показателей).

3. С целью повышения уровня заинтересованности и мотивации ОИВ субъекта РФ в повышении эффективности и результативности их деятельности разра-

ботать механизм повышения материальной и дисциплинарной ответственности за достижение установленных показателей, а также заинтересованности (как персональной, так и коллективной) в результатах своей деятельности. В качестве инструмента персональной ответственности руководителей ОИВ субъекта РФ и их заместителей в рамках внедрения нового порядка оплаты труда необходимо:

– заключать с ними результативные контракты;

– формировать их планы-задания на очередной год с учетом показателей, характеризующих развитие отрасли, привлечение федеральных ресурсов и исполнительскую дисциплину;

– премировать их с учетом достижения ОИВ (соответствующего отраслевого направления) субъекта РФ установленных показателей.

4. Гарантировать на постоянной основе информирование населения о промежуточных итогах достижения установленных целевых значений показателей оценки эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ (за месяц, квартал и т.д.) и позиции субъекта РФ в общем рейтинге ОИВ субъектов РФ по результативности их деятельности (например, посредством размещения информации на официальном сайте правительства субъекта РФ).

5. Для улучшения и достижения высокого значения уровня удовлетворенности населения деятельностью ОИВ субъекта РФ учитывать при планировании деятельности ОИВ субъекта РФ результаты проведенных соцопросов.

*Статья выполнена в рамках гранта РГНФ №13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».*

<sup>1</sup> Глава Минрегиона России И.Н. Слюняев подписал приказ о формировании экспертной группы по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // <http://gosman.ru/?news=31220>