



УДК 332.1  
ББК 65.04

## ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ <sup>1</sup>

*В.В. Калинина, А.В. Шевандрин*

В статье рассматриваются основные методики, применяемые для расчета показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Раскрываются проблемы, влияющие на качество и сбор статистической информации, на основе которой проводится данная оценка, а также отражены проблемы выбора наиболее эффективных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти с учетом специфики региона.

*Ключевые слова:* оценка эффективности, органы исполнительной власти, методика оценки эффективности, статистические показатели, регион, система показателей.

В условиях проводимой административной реформы органов исполнительной власти целесообразно проведение мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления с целью обеспечения объективной оценки результативности системы управления и устойчивого развития региональных хозяйственных систем. Основной целью деятельности органов власти субъектов РФ было и остается повышение качества и уровня жизни населения. Поэтому при формировании системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в первую очередь необходимо учитывать динамику в тех сферах и областях регионов, которые являются наиболее проблемными [2].

Для органов государственного управления эффективность следует оценивать с точки зрения конечного результата, который проявляется воздействием на социально-экономическое развитие территорий. Однако в современных условиях одной из основных проблем является сложность проведения количественной оценки результативности деятельности органов исполнитель-

ной власти [17, с. 70]. В настоящее время разработана и принята методика расчета показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 [16]. Согласно данной методике производится расчет основных показателей, таких как ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ; уровень безработицы в среднем за год; реальные располагаемые денежные доходы населения; удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений; смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Помимо приведенных 11 основных показателей предлагается методика расчета индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 [14]. Для расчета указанных показателей используются данные официальной статистики, которые предоставляются различными федеральными органами. В таблице 1 представлен перечень федеральных органов исполнительной власти, предоставляющих информацию для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [12].

Для расчета индивидуальных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ используется сходная система статистических показателей, которая была принята до 2012 года. В данной системе выделяются следующие группы показателей: экономическое развитие: макроэкономическое развитие, занятость и доходы населения; развитие малого и среднего предпри-

нимательства; агропромышленный комплекс; создание благоприятных условий для развития предпринимательской активности в субъекте РФ; здравоохранение и здоровье населения; общее образование; начальное и среднее профессиональное образование; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; дорожное хозяйство; обеспечение безопасности граждан. По всем группам всего насчитывается 295 показателей.

Помимо систем официальной статистики в открытом доступе находится промежуточная информация по расчетам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, которая в настоящее время доступна в системе ГАС «Управление» по адресу: <http://ef.minregion.gas-u.ru/minreg2/> [3]. Данная система функционирует в режиме онлайн и предоставляет открытый доступ к указанным ресурсам. К видимым недостаткам данной системы, с точки зрения пользователя, можно отнести невозможность выборки данных по различным показателям.

Таблица 1

**Федеральные органы исполнительной власти, предоставляющие информацию по показателям для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации \***

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество показателей
1	Росстат	68
2	Минздравсоцразвития России	46
3	Минобрнауки России	42
4	Федеральное казначейство	29
5	Минрегион России	19
6	Минспорттуризм России	7
7	Рособрнадзор	7
8	ФСО России	8
9	МВД России	5
10	Минфин России	4
11	Минэкономразвития России	3
12	Роструд	2
13	Минкультуры	1
14	Минсельхоз России	1
15	Роспотребнадзор	1
16	Федеральный фонд ОМС	1
17	Субъект Российской Федерации	57

\* Составлено по: [12].

Информационная прозрачность деятельности органов исполнительной власти всех уровней регулируется Федеральным законом № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который подписан 9 февраля 2009 г. Президентом РФ и вступил в силу с 1 января 2010 года [10]. Действие данного закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа всех пользователей к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на принятые законодательные акты, введение критериев оценки эффективности органов исполнительной власти вызвало множество дискуссий среди российских исследователей. Например, А. Осипова отмечает, что критике подверглась их реализация на практике, их адекватность текущей ситуации в регионах [11]. В заявленных критериях нет таких, которые отслеживали бы качество власти. Основное внимание, по мнению А. Осиповой, необходимо уделить таким показателям, которые отражают в первую очередь первоочередные проблемы граждан и их оценочные суждения.

По мнению А. Калининой, А. Соколова, применяемым методикам присущ ряд недостатков: подмена критерия эффективности управления критерием результативности; отсутствие интегральных показателей; односторонность оценки; зависимость оценки эффективности работы одного органа исполнительной власти от эффективности работы другого, так как значение интегрального показателя одного муниципального образования зависит от уровня социально-экономического развития других муниципальных образований; большой перечень показателей (до 236), что делает методику оценки громоздкой [4, с. 75–84; 5, с. 23–36].

Необходимо отметить, что подходы зарубежной практики к оценке эффективности работы публичных органов управления являются значимыми факторами интеграции России в мировое сообщество, влияющими не только на имидж страны, но и на различные аспекты интеграционных процессов, таких как транснациональное движение ка-

питалов, международные инвестиции и сотрудничество в социальных вопросах [13, с. 67]. Результаты анализа показывают, что применение данных методик в России затруднено ввиду существенных национальных отличий правовых, социально-экономических, политических и учетных систем, региональной специфики.

Использование в деятельности органов государственной власти закрытых технологий, отсутствие единой государственной политики, опоры на идеологию открытых информационных систем ведут к росту технологической зависимости ведомств, снижают объективность оценки деятельности органов исполнительной власти, нарушают права граждан и организаций на равный доступ к государственным информационным ресурсам [6, с. 17–20].

Авторы полагают, что система показателей мониторинга эффективности органов государственного управления должна содержать показатели, отражающие степень удовлетворенности населения (потребителей) качеством предоставляемых государственных услуг. Такую оценку возможно получить при проведении количественных социологических исследований. При оценке качества работы глав регионов целесообразно включать такой показатель, как объективность региональных выборов, поскольку именно институт выборов в последнее время утратил доверие граждан.

Важным компонентом оценки выступает, на наш взгляд, и реакция органов исполнительной власти на обращения граждан. Каждое обращение несет в себе информацию о конкретном нарушении, возникающей проблеме, событии. Систематизировав обращения, возможно получить картину взаимосвязей причин и следствий, событий и процессов, происходящих на том или ином уровне функционирования хозяйственных систем. Активное использование оценки обращений граждан может способствовать выявлению недостатков работы исполнительной власти и принятию мер по их устранению, конструктивному диалогу с гражданским обществом.

Целесообразно отметить еще одну важную проблему, отражающую недостат-

ки самой официальной государственной статистики, сбора и качества статистических данных. Среди наиболее распространенных проблем официальной статистики необходимо выделить следующие: отсутствие необходимых показателей (например, характеризующих состояние рыночного хозяйства в регионах и статистики предприятий с высокой степенью детализации, промышленного производства и др.) [8, с. 65]; недостаток информации по внешним связям регионов; закрытость данных (некоторые сведения по-прежнему недоступны для использования, например информация о запасах природных ресурсов, о результатах деятельности частных фирм; по некоторым регионам не публикуется никакой информации, например Чеченская Республика); значительное отставание во времени публикации статистической информации в открытом доступе; недостатки отдельных показателей (например, инфраструктурные показатели критикуются за неадекватность отражения реальной действительности, поскольку имеющиеся данные, как правило, не учитывают возраст, загрузку различных элементов инфраструктуры, возможности использования инфраструктуры); большинство показателей не выявляет причины различий между регионами в параметрах их социально-экономического развития [1, с. 85–94; 12, с. 70].

Приведенные проблемы официальной государственной статистики в свою очередь делают непрозрачным и недостаточно закрытым способ реализации принятой на правительственном уровне методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и ставят вопрос об объективности ее результатов. Например, если рассматривать показатель уровня безработицы, который включен в указанную методику, то необходимо учитывать его особенности и противоречия. В РФ учитываются два показателя уровня безработицы – уровень общей безработицы, определяемый Росстатом, и уровень официально зарегистрированной безработицы, фиксируемый органами государственной службы занятости населения. По отдельным регионам эти показатели существенно отличаются.

В практике анализа регионального развития также используются данные о результатах деятельности отдельных секторов экономики, уровне доходов и жизни населения в целом, уровне и динамике цен, рынке труда и демографических процессах. Однако они не позволяют проводить всесторонней оценки уровня, рисков и эффективности социально-экономического развития территорий [1, с. 85–94; 7, с. 63–67]. В современных исследованиях большое внимание уделяется поиску интегрального показателя для измерения общего уровня социально-экономического развития территории. Отдельные авторы пытаются подойти к решению этой проблемы через объединение показателей в блоки, вычисление частных индикаторов и формирование на их основе рейтинга территориальных образований [1, с. 85–94; 5, с. 23–36; 8, с. 62–69; 15, с. 42–47].

В настоящее время во всех регионах РФ в рамках реализации указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р создается основанная на единых методологических принципах система оценки эффективности деятельности муниципальных образований. Принятие данных нормативных актов стало логическим продолжением формирования единой системы показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципальных образований. На основании положений указанных документов каждый регион разрабатывает собственную методику оценки, главным образом посредством уточнения состава используемых индикаторов. Указ № 607 включает перечень 30 базовых и 154 дополнительных показателей, сгруппированных по функциональному признаку деятельности муниципального управления [11]. Сравнительный анализ действующих в регионах Южного федерального округа методик оценки эффективности органов местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований представлен в таблице 2 [18, с. 95].

Таблица 2

**Сравнительный анализ методик оценки эффективности органов местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденных в регионах ЮФО \***

Критерий	Волгоградская область	Астраханская область	Ростовская область	Краснодарский край
Структурированность интегрального показателя (блоки, направления, подсистемы)	3	8	4	3 группы по 10 направлениям
Способ формирования интегрального показателя	А **	А	А	А
Способ нормирования показателей	ЛМ	ЛМ	ЛМ	ЛМ
Ориентированность на измерение текущего состояния или динамики социально-экономического развития	С/Д	С	С/Д	С
Вид данных, используемых в рамках вычисления оценки	О	О/С	О/С	О/С
Интерпретация получаемых оценок	Р	Р	Р	Р
Количество показателей	25	156	110	н/о
Объекты оценки	МР/ГО	МР/ГО	МР/ГО	МР/ГО
Учет дифференциации объектов оценки	–	–	–	–

\* Составлено по: [6, с. 17–21; 18, с. 95].

\*\* В таблице используются следующие обозначения: А – аддитивная свертка на основе весовых коэффициентов; ЛМ – линейное масштабирование; Д – оценка динамики; С – оценка статики (текущего состояния); О – объективные (статистические) данные; С – субъективные (социологические) данные, Э – экспертные данные; Р – ранжирование; МР – муниципальный район; ГО – городской округ.

Использование указанных методик для получения оценок социально-экономического развития муниципальных образований затрудняется в силу следующих причин: несмотря на единую методологическую основу, регионы утвердили и используют различные методики оценки, что делает невозможным межрегиональные сопоставления на муниципальном уровне; аддитивная свертка частных показателей производится посредством весовых коэффициентов, значения которых у всех регионов различны; в ряде методик используются данные социологических наблюдений, что снижает степень объективности получаемой интегральной оценки; большая часть используемых в методиках показателей отражает сам факт реализации полномо-

чий местного значения, в то время как доля объективных показателей социально-экономического развития незначительна и при аддитивной свертке не дает существенного вклада в интегральную оценку.

Указанные недостатки используемых регионами методик актуализируют исследования в области поиска и формирования системы оценки экономического развития муниципальных образований на основе объективных измерений достигнутого уровня социально-экономического развития. Существующие подходы целесообразно дополнить анализом, оценкой и прогнозированием развития муниципальных образований на основе единого макроэкономического критерия.

Таким образом, применяемая в настоящее время методика мониторинга и оценки эффективности органов исполнительной власти на различных уровнях хозяйствования позволяет оценивать их деятельность только по обобщенным статистическим показателям, не отражающим специфические условия и особенности различных регионов. Проанализированные подходы обеспечивают только относительную универсальность системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, но не предполагают учет специфики и задачи конкретного региона, муниципального образования.

### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках гранта РГНФ 12-32-01059. Региональный конкурс «Волжские земли в истории и культуре России» 2013 – Волгоградская область. Проект «Моделирование взаимосвязи индикаторов социально-экономического развития и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти».

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буянова, М. Э. Оценка риска социально-экономического развития регионов Юга России (факторный подход) / М. Э. Буянова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2012. – № 1(20). – С. 85–94.
2. Васильева, М. В. Совершенствование управления экономикой регионов на основе применения методики сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления / М. В. Васильева. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.uecs.ru/uecs-36-122011/item/956-2012-01-13-06-40-48> (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
3. Государственная автоматизированная система «Управление» // Сайт Министерства регионального развития РФ. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ef.minregion.gas-u.ru/minreg2/> (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
4. Калинина, А. Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики / А. Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2012. – № 1(20). – С. 75–84.
5. Калинина, А. Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизационных преобразований российской экономики и развития информатизации : препринт / А. Э. Калинина, А. Ф. Соколов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2012. – 36 с.
6. Калинина, А. Э. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований / А. Э. Калинина, А. В. Шевандрин // Власть. – 2012. – № 12. – С. 17–21.
7. Калинина, В. В. Современные подходы к оценке промышленного комплекса региона / В. В. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2011. – № 2. – С. 62–69.
8. Кузнецова, О. В. Системная диагностика региона / О. В. Кузнецова, А. В. Кузнецов. – М. : Изд. группа URSS, 2012. – 232 с.
9. О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления» : распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон Рос. Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ» (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
11. Осипова, А. Направления совершенствования эффективности функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / А. Осипова ; Междунар. акад. наук и высш. образования ; Всемир. федерация науч. аналитики // Управление экономическими системами: [электрон. науч. журн.]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.gisap.eu/ru/node/10548> (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
12. Перечень показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2009 году (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.04.2010 № 212) // Сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: [http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation/](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/) (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.
13. Петрова, Е. А. Развитие системы управления регионом в условиях становления «экономики знаний» / Е. А. Петрова, А. А. Денисова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2012. – № 1(20). – С. 67–74.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://правительство.рф/gov/results/21413/> (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.

15. Соколов, А. Ф. Эффективность деятельности органов исполнительной власти в регионах Юга России / А. Ф. Соколов // Региональная экономика. – 2011. – № 35 (218). – С. 42–47.

16. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://президент.рф>

[/news/16280](#) (дата обращения: 28.03.2013). – Загл. с экрана.

17. Чагина, А. В. Проблемы реализации механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А. В. Чагина, О. В. Вильчинская // Вестник БИСТ. – 2010. – № 1(5). – С. 69–73.

18. Шевандрин, А. В. Оценка социально-экономического развития муниципальных районов Волгоградской области / А. В. Шевандрин // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2012. – № 2. – С. 92–100.

## INFORMATION BASE FOR MONITORING AND ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF REGIONAL EXECUTIVE GOVERNANCE

*V.V. Kalinina, A.V. Shevandrin*

The main techniques applied to calculation of indicators of an assessment of efficiency of activity of executive authorities of the subject of the Russian Federation are considered in the article. The problems influencing the quality and collecting statistical information on the basis of which this assessment is made and as well as the problems of a choice of the most effective indicators of an assessment of efficiency of executive governance taking into account specifics of the region are reflected is revealed.

**Key words:** *assessment efficiency, executive authorities, technique of an assessment of efficiency, statistics, region, system of indicators.*