

Коварда Владимир Васильевич

Kovarda Vladimir Vasilyevich

кандидат физико-математических наук, доцент
кафедры таможенного дела и мировой экономики
Юго-Западного государственного университета

PhD in Physical and Mathematical Sciences, Associate
Professor, Customs and World Economy Department,
Southwest State University

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ

THE DEVELOPMENT AREAS OF LAWS AND REGULATIONS TO ASSESS THE EFFECTIVENESS OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN RUSSIAN REGIONS

Аннотация:

В Указе Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» в качестве основных угроз отмечены неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов по уровню и темпам социально-экономического развития. Органы исполнительной власти России в лице Минэкономразвития РФ ежегодно производят оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов. Полученные результаты являются предметом дальнейшего анализа, а также основанием для распределения финансовых ресурсов (например, грантов). Индикаторами для оценки являются показатели, формируемые как Росстатом, так и ведомственными статистическими органами, что не соответствует международным требованиям о единой методике оценки. К тому же количество показателей характеризуется определенной динамикой. В связи с этим научный и практический интерес представляет анализ законодательства в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов РФ. В работе проанализирована эволюция нормативно-правовой базы, рассмотрена система показателей эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ, выявлены ее недостатки.

Ключевые слова:

органы исполнительной власти, эффективность деятельности, показатели эффективности, оценка, указ президента РФ, постановление Правительства РФ, субъект РФ.

Summary:

Due to the Decree of the President of the Russian Federation No. 208 as of May 13, 2017 On the Strategy for Economic Security of the Russian Federation up to 2030, the major threats include the uneven spatial development of Russia, the intensified regional disparities according to the level and pace of social and economic development. The executive authorities of Russia represented by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation annually assess the effectiveness of the regional executive bodies. It should be noted that the results obtained are the focus of further analysis as well as the basis for the allocation of financial resources (for example, grants). The assessment is based on performance indicators generated by both the Federal State Statistics Service (Rosstat) and departmental statistical authorities that do not meet the international requirements for the common evaluation technique. In addition, the number of indicators is characterized by certain dynamics. In this regard, the analysis of legislation in the field of assessing the effectiveness of the executive authorities in the Russian regions is of scientific and practical concern. The paper analyzes the evolution of the laws and regulations, examines the system of performance indicators of the executive authorities in the Russian Federation, and identifies their shortcomings.

Keywords:

executive authorities, effectiveness, performance indicators, assessment, Decree of the President of the Russian Federation, Resolution of the Government of the Russian Federation, constituent entity of the Russian Federation.

Введение. В связи со вступлением в силу Указа Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [1] утратили силу аналогичные нормативные правовые документы прошлых периодов (указы Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 и от 10 сентября 2012 г. № 1276).

Во исполнение вышеназванного Указа Президента РФ опубликовано постановление Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472, в котором представлена методика вычисления рейтинга региона и определения результативности выполнения органами власти региона возложенных на них функций в аспекте повышения уровней социального и экономического развития. Таким образом, произошло изменение нормативно-правовой базы.

Анализ трансформации законодательства, регламентирующего определение результативности достижения органами региональной исполнительной власти поставленных задач. Законодательство в сфере определения результативности деятельности территориальных органов власти по достижению поставленных задач в процессе эволюции прошло ряд условных этапов (рисунок 1). На рисунке 1 представлены лишь основные законодательные акты.

Кроме того, что в них вносились изменения, были еще и другие документы, вместе с которыми создавалась нормативная правовая система мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Среди них можно выделить Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276, в соответствии с которым осуществлялось определение результативности работы органов региональной исполнительной власти через призму инвестиционной привлекательности.

1-й этап	2-й этап	3-й этап
Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»
Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»»	Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»»	Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»
Региональные нормативные правовые документы		

Рисунок 1 – Условные этапы развития нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России

В отличие от Указа Президента России № 1199 от 21 августа 2012 г., которым утверждались 12 показателей, в Указе Президента РФ № 548 от 14 ноября 2017 г. отражены 24 показателя (в Указе Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г. в редакции 2010 г. – 48 показателей). Такое увеличение количества показателей связано с тем, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472 различные комбинации показателей используются как для мониторинга уровня социально-экономического развития, так и для определения темпов прироста экономического потенциала региона [2].

В целом система показателей характеризуется динамизмом, вызванным корректировкой как самих показателей, так и методик расчета в зависимости от государственных и региональных целей, определяемых общеэкономической и социальной ситуацией в стране и долгосрочным планированием.

Анализ системы показателей оценки результативности работы органов региональной власти. Следует отметить, что формирование системы показателей – сложный и трудоемкий процесс. Так, в работе [3] отмечено, несмотря на то что на международном уровне были предприняты усилия по оценке экономического эффекта от регулирования, показателей по системам государственного управления как таковым довольно мало. При этом показатели могут помочь проанализировать эффективность госуправления и выявить факторы успеха и приоритетные области для дальнейшей реформы. К тому же они способствуют лучшему пониманию того, что такое эффективное регулятивное управление, и установлению связи между регулятивной политикой и получаемыми в результате ее проведения экономическими показателями [4].

Подготовка системы показателей и периодический мониторинг результативности деятельности органов исполнительной власти регионов РФ позволяют не только произвести оценку, но и комплексно проанализировать, выявить «узкие» места, скорректировать политику регулирующего воздействия, определить основные векторы финансирования (например, в форме грантов). При этом возрастает важность подготовки к формированию системы показателей, значения которых служат для разработки или корректировки региональных стратегий (политик, программ) в качестве фундамента для определения исходного положения. В современных системах показателей и методиках, отраженных в нормативной правовой документации по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, имеется ряд недостатков, которые схематично представлены на рисунке 2.

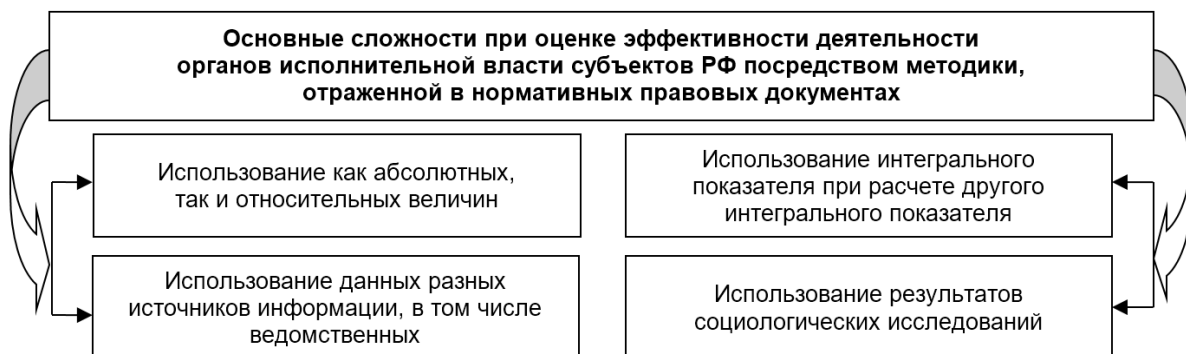


Рисунок 2 – Основные недостатки системы показателей эффективности

Во-первых, в Постановлении Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472 (рисунок 1) при расчете рейтинга региона используются показатели, измеряемые как в абсолютных, так и в относительных величинах [5]. Представляется целесообразным использование относительных показателей – показателей роста или прироста – в результате чего сложившиеся в советский (например, наличие горно-обогатительного комбината, АЭС или другого крупного объекта промышленности) или российский (например, особая экономическая зона, приграничный регион и т. п.) периоды преимущества отдельных территорий будут нивелированы и в результате будет получено реальное значение в динамике. В итоге можно будет проанализировать инерционные и диссипативные процессы в регионе и через них оценить уровень эффективности деятельности руководства региона.

Во-вторых, используются интегральные показатели в расчете рейтинга региона (тоже является интегральным показателем) – интегральный индекс субъекта РФ в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ.

В-третьих, используются данные разных источников информации, в том числе ведомственных. Так, например, величину показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» предоставляет Росстат, а показатель «коэффициент доступности жилья» – Минстрой России и т. д. Таким образом, информационной базой расчета показателей эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти являются данные не только органов государственной статистики, но и ведомственной статистики (Минфин, Минтранс, Минстрой России и т. д.), которые зачастую не отражают объективное состояние описываемого объекта, так как ведомственная статистика, во-первых, формируется посредством сбора данных от территориальных органов федеральной власти и региональных органов исполнительной власти, во-вторых, отражает интересы конкретного ведомства при подготовке и обнародовании статданных.

Систему показателей необходимо формировать из одного источника, что позволит избежать различий в подходах сбора и обработки информации разными ведомствами (в том числе с учетом корпоративного интереса). В большинстве случаев универсальным источником информации являются органы государственной статистики, которые по стандартам ООН должны быть независимыми и подчиняться непосредственно правительствам своих стран. В России таким органом является Росстат, однако в соответствии с Указом Президента РФ от 3 апреля 2017 г. № 141 он находится в ведомстве Минэкономразвития России. Можно, конечно, отметить, что в случае использования данных ведомственной статистики происходит сравнение по одному показателю всех регионов, что нивелирует ошибку (она будет свойственна для всех субъектов РФ), однако особенности ведомственной информации могут оказать влияние при расчете интегрального показателя рейтинга региона в целом. Таким образом, единообразие сбора и обработки информации создает единый и объективный базис для анализа.

В-четвертых, при определении рейтинга регионов России используются показатели, основанные на социологических исследованиях (анкетирование, опрос и т. п.) (показатели 19–23), что усложняет методику, а непрозрачность осуществления исследования может привести к ситуации, когда результаты будут носить субъективный характер.

Эти недостатки предъявляют дополнительные требования к лицам, осуществляющим оценку (знание математических вычислений в целом и округлений в частности), что может подвергать сомнению итоговый результат. К тому же в соответствии с концепцией ООН об устойчивом развитии необходимо включить в систему показателей такие, которые характеризуют экологическое развитие территории.

Заключение. Развитие законодательства, позволяющего осуществлять мониторинг результативности функционирования органов власти, является важным элементом системы государственного регулирования экономики, поэтому необходима корректировка методики оценки в

направлении повышения ее объективизма с учетом отмеченных в статье рекомендаций. Результаты оценки должны стать базой для формирования стратегии развития субъектов РФ, в том числе для целевого распределения трансфертов, а также разработки административных мер стимулирования конкретных сфер деятельности в определенных регионах посредством создания условий наибольшего благоприятствования и т. п.

Ссылки:

1. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 14 нояб. 2017 г. № 548. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. 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 [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 19 апр. 2018 г. № 472. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Jacobzone S., Choi Ch.-W., Miguet C. Indicators of Regulatory Management Systems : OECD Working Paper on Public Governance. 2007. No. 4. <https://doi.org/10.1787/19934351>.
4. Ibid.
5. Об осуществлении мер ...

References:

Jacobzone, S, Choi Ch-W & Miguet, C 2007, 'Indicators of Regulatory Management Systems', *OECD Working Paper on Public Governance*, No. 4. <https://doi.org/10.1787/19934351>.