
УДК 342.5**Малахова О.А., Петрин С.А.,
Подвальный Е.С., Воробьева С.А.****ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ***Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: в статье анализируется эффективность исполняющих органов государственной власти в Воронежской области.

Ключевые слова: эффективность государственного управления, исполнительные органы власти, инструменты повышения эффективности государственного управления.

UDC 342.5**Malakhova O.A., Petrin S. A.,
Podvalny E. S., Vorobyova S. A.****EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE EXECUTIVE BODIES
OF THE VORONEZH REGION***The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: the article analyzes the effectiveness of the executive bodies of state power in the Voronezh Region.

Key words: efficiency of public administration, executive authorities, tools for improving the efficiency of public administration.

Тема повышения эффективности государственного управления регионом связана с динамичными изменениями в организации государственной власти в нашей стране, с усилением регионального управления, передачей все большего числа полномочий на региональный уровень, а также с тем, что эффективность государственного управления региона, и в частности, эффективность

исполнительных органов государственной власти, лежит в основе успешного развития территорий.

В разных регионах существуют свои специфические особенности управления территорией, которые не всегда можно учесть на федеральном уровне.

Оценка эффективности деятельности исполнительных органов в регионах России осуществляется в соответствии с Указом Президента «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹. В этом указе представлены 15 критериев, на основании которых можно судить о выполнении ключевых показателей областей РФ:

- 1) уровень доверия к власти жителей региона;
- 2) количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики;
- 3) численность занятых в сфере малого и среднего бизнеса;
- 4) производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики;
- 5) уровень реальной среднемесячной заработной платы;
- 6) объем инвестиций в основной капитал;
- 7) уровень бедности;
- 8) ожидаемая продолжительность жизни при рождении;

¹ Российская Федерация. Президент (2018-2024; В.В. Путин). 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 25.04.2019 № 193 // Консультант-плюс - [Электронный ресурс] - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/ (дата обращения: 28.12.2020).

-
- 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 требованиям автомобильных дорог регионального значения.

В результате выполнения целевых значений этих показателей между регионами распределяются Президентские гранты, причем размер гранта зависит от общей оценки деятельности исполнительной власти в регионе. При этом эксперты считают, что подобная оценка носит ограниченный характер и не показывает объективно всей ситуации в регионе.

Рассмотрим некоторые показатели из списка, поскольку они характеризуют эффективность исполняющих органов государственной власти в Воронежской области. Так, уровень доверия к власти в Воронежской области представлен в таблице 1.

Таблица 1 – Уровень доверия к исполнительной власти в Воронежской области²

	Распределение ответов в % от общего числа респондентов							Средний балл 2018 год*	Средний балл 2017 год**	Стандартное отклонение
	0	1	2	3	4	5	Затруднились ответить			
Губернатор	4,5	2,9	8,5	34,2	34,6	12,9	2,4	3,33	3,12	1,182
Правительство Воронежской области	6,0	7,0	21,2	43,9	19,1	1,7	1,1	2,69	2,90	1,100
Депутаты Воронежской областной Думы	5,7	9,2	25,4	45,2	12,1	0,8	1,6	2,51	-	1,040
Глава администрации города Воронеж	5,6	6,7	14,2	39,3	27,9	4,6	1,7	2,93	2,55	1,180
Чиновники администрации городского округа город Воронеж	8,0	10,1	28,9	39,1	11,7	1,0	1,2	2,40	2,54**	1,108
Депутаты воронежской городской думы	7,3	12,3	31,5	36,5	9,1	0,8	2,5	2,31	-	1,071

Из таблицы видно, что уровень доверия к власти по 5-балльной шкале в Воронежской области растет. Наибольшее доверие люди оказывают губернатору области, а также правительству. Однако, эти оценки далеки от идеальных (средний балл составляет 3,33), и, хотя намечается положительная тенденция, возможность для роста доверия населения к власти присутствует.

В таблице 2 представлены показатели динамики численности занятых в экономике, уровня реальной среднемесячной заработной платы, инвестиций в основной капитал, ожидаемой продолжительности жизни при рождении,

² Официальный сайт Администрации городского округа город Воронеж [Электронный ресурс]. URL: <https://voronezh-city.ru/index.php> (дата обращения: 28.12.2020).

естественного прироста населения, улучшений в жилищных условиях населения.

Таблица 2 – Показатели динамики некоторых показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области³

Показатели	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	1055,5	1054,3	1092,53	1094,83	1102,1	1110,2
Уровень среднемесячной заработной платы, руб.	5382,2	14337,3	24905,9	26335,2	28006,6	31206,8
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	28,7	125,8	264,7	271,0	283,7	279,2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет.	66,2	69,5	71,7	72,1	73,0	73,2
Естественный прирост населения на 1000 чел.	-10,3	-6,8	-4,2	-4,5	-5,0	-5,5
Число семей, улучшивших жилищные условия за год	255	2876	1154	637	972	1279

Из таблицы видно, что абсолютно все исследуемые показатели имеют положительную динамику, что говорит об улучшении демографических, социальных и экономических характеристик деятельности исполнительной власти Воронежской области.

³ Составлено автором по материалу Воронежский статистический ежегодник. 2019: Стат. сб. / Воронежстат. – Воронеж, 2019. – 340 с.

На рисунке 1 представлена динамика изменения доли дорог Воронежской области, отвечающих нормативным требованиям на конец года регионального или межмуниципального значения.

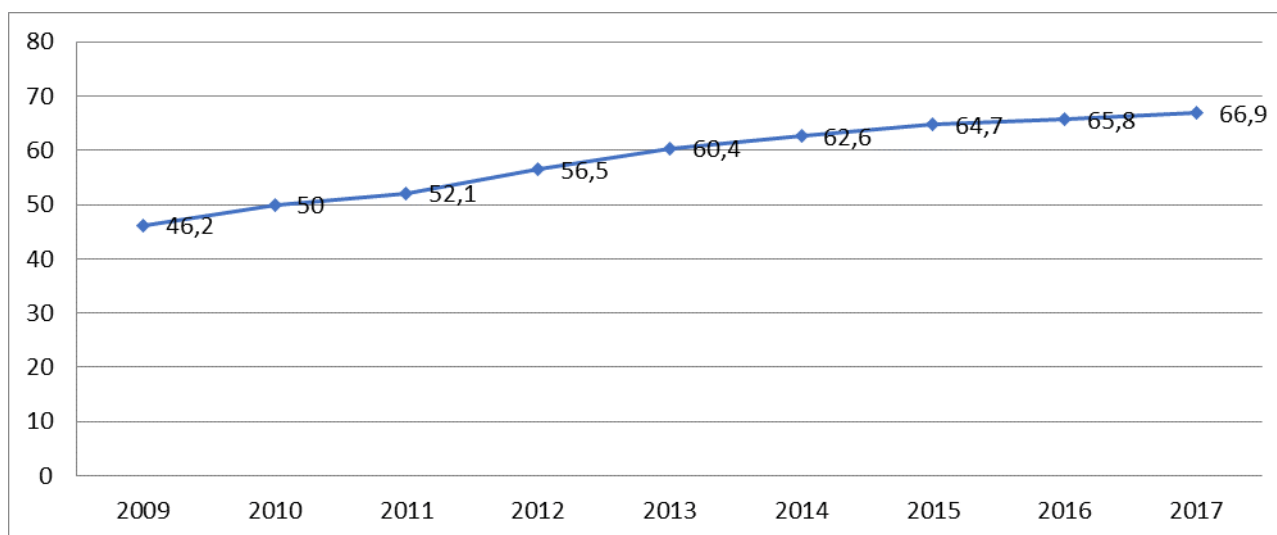


Рисунок 1 – Изменение доли дорог Воронежской области, отвечающих нормативным требованиям на конец года регионального или межмуниципального значения⁴

Из рисунка видно, что доля дорог Воронежской области, соответствующая нормативным требованиям, за период с 2009 по 2017 год выросла с 46,2 до 66,9 %. При этом требованием Президента по количеству таких дорог в 2019 году было – не ниже 50%. Воронежская область уже превысила этот показатель.

Помимо перечисленных показателей стоит отметить, что Воронежская область стала одним из лидеров в части организации предоставления

⁴ Доля автомобильных дорог общего пользования, отвечающих нормативным требованиям на конец года регионального или межмуниципального значения // Официальный портал ЕМИСС, Государственная статистика - [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/50215>(дата обращения: 28.12.2020)

государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Данные услуги предоставляются на базе Многофункционального Центра предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Учредителем АУ «МФЦ» является департамент связи и массовых коммуникаций Воронежской области. Цель работы многофункционального центра – повышение качества и доступности предоставления гражданам и юридическим лицам государственных и муниципальных услуг. Работа многофункционального центра является примером использования процессного подхода к государственному управлению: на базе МФЦ происходит горизонтальное взаимодействие различных органов исполнительной власти Воронежской области. В работе МФЦ применяются принципы «одного окна», позволяющее получить ряд услуг федерального, регионального и муниципального уровня в одном месте разным гражданам. Это значительно упрощает процесс предоставления государственных услуг населению Воронежской области.

Также в Воронежской области были регламентированы и оптимизированы предоставление ряда услуг, например, техосмотра, выдачи общегражданского и заграничного паспорта. Это значительно повысило удовлетворенность граждан Воронежской области предоставляемыми услугами.

Однако, в области существует ряд нерешенных проблем, которые оказывают влияние на эффективность деятельности исполнительных органов власти.

Пока что недостаточно развито взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества. Региональный управленческий аппарат все еще далек от модели рациональной бюрократии. Слишком широко

распространена практика клиентизма, закрытости и непрозрачности, неудовлетворительно качество исполнительской дисциплины.

Проблемой, которая связана с оценкой эффективности деятельности исполнительных органов власти, является то, что все рассмотренные показатели никак не сопоставляются с расходами области на достижение требуемого эффекта. При сопоставлении с расходами те же самые показатели могут уже не так выигрышно смотреться, и даже иметь отрицательную динамику при превышении определенного уровня расходов. Методика, которая используется сейчас, связана с оценкой темпов роста показателей, приведении их к сопоставимому виду с показателями других регионов. Также рассчитываются минимальные и максимальные значения этих показателей и темпы их роста за последние три года. В целом используемые сейчас показатели можно назвать индикаторами, потому что они характеризуют положение Воронежской области в различных сферах ответственности органов исполнительной власти.

Недостатком проводимой оценки является и то, что не измеряется численно степень достигнутых результатов и эффективность принятых органами исполнительной власти Воронежской области решений; не определена иерархия показателей, не сформировано дерево целей.

В рамках существующей методики оценки эффективности деятельности исполнительной власти Воронежской области анализируются в основном количественные показатели, а это влечет за собой некорректность сравнения Воронежской области с другими регионами, отличающимися по численности. Использование индексов и динамических показателей при оценке эффективности деятельности исполнительной власти не позволяет выявить и оценить масштаб существующих проблем. В частности, такой подход не позволяет оценить эффективность использования бюджетных средств. В связи

с этим требуется разработка качественных показателей деятельности исполнительных органов, которые бы учитывали и эффективность расходования средств на достижение цели, и численность населения для сравнения с другими регионами.

Действующая система показателей деятельности исполнительной власти не учитывает таких сложно определяемых, но важных для населения и более информативных показателей, как динамика качества жизни граждан Воронежской области, отношение доходов к прожиточному минимуму.

Следующим недостатком действующей системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов Воронежской области является то, что отсутствует оценка качества и эффективности работы структурных подразделений каждого отдельного исполнительного органа. Работа отдельных чиновников не оценивается и не связывается с личными результатами деятельности, т.е. с заработной платой. Т.е. система оценки, действующая в настоящий момент, является не полной и требует доработки.

Достоверность показателя удовлетворенности населения результатами деятельности исполнительных органов власти не является достаточной. Это связано с тем, что она не регламентирована нормативными документами, которые бы содержали информацию о требуемых объемах выборочной совокупности.

Высоко оценивая значимость рассматриваемой методики в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, содержащей постановку и попытку решения задачи количественной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, считаем, что рекомендуемые критерии не позволяют системно оценить уровень и качество управления финансовыми ресурсами, что определяет необходимость ее совершенствования на основе системного подхода.

В целях устранения указанных недостатков и развития существующих подходов к оценке эффективности управления государственными финансами органами исполнительной власти субъектов РФ, необходима концепция оценки их эффективности, включающая обоснование перечня критериев, выбор метода оценки, разработку методики и этапов оценки показателей, позволяющая осуществить комплексную оценку и сравнительный анализ эффективности управления государственными финансами в регионах, выявить характерные диспропорции и проблемы, а на их основе определить цели и предложить мероприятия по их преодолению.

На практике встречаются следующие серьезные недостатки в деятельности органов исполнительной власти Воронежской области:

- отсутствует регламент деятельности каждого отдельного исполнительного органа власти воронежской области;
- законодательная база не делает разграничений в полномочиях между всеми уровнями публичной власти;
- нет оценки качества предоставляемых населению Воронежской области услуг, жители области не могут оценить результативность работы конкретного государственного служащего, уровень его профессионализма;
- в деятельность исполнительных органов не внедрены инновационные системы автоматизации, которые бы повышали эффективность взаимодействия между различными органами государственной власти.

Сложность повышения эффективности органов исполнительной власти любого региона заключается в том, что в ходе их деятельности не производится никакого продукта, только государственные услуги населению. Поэтому для стимулирования эффективности деятельности работников исполнительных органов требуется наличие качественных показателей. Когда перед ними будут стоять конкретные качественные цели, они смогут действовать в направлении

этих целей. Целесообразно было бы также создавать интегрированные показатели по отделу и по всему органу. Это повысит мотивацию сотрудников государственных органов и найдет выражение в увеличении общего показателя эффективности.

Недостатком деятельности органов исполнительной власти Воронежской области является использование в управлении только функционального подхода, и недоиспользование процессного. В идеале необходим синтез этих подходов, т.е. одновременное их применение.

Типовыми источниками неэффективности, которые возникают в деятельности исполнительных органов из-за недоиспользования процессного подхода в управлении, являются:

- дублирование межведомственных взаимодействий, например, неоднократное направление информации в один и тот же исполняющий орган;
 - отсутствие ответственных за некоторые процессы, например, когда происходит одновременное согласование несколькими исполнительными ведомствами, а за окончательное решение нет конкретного ответственного;
 - неявное дублирование действий, когда одну и ту же операцию в отношении разных объектов совершают разные ведомства;
 - неэффективное использование рабочего времени и неравномерная загрузка государственных служащих в исполнительных органах Воронежской области – в результате собираются документы, которые не имеют прямого отношения к поставленным задачам и целям; приходится неоднократно вводить в программы уже имеющуюся в электронном виде информацию; квалифицированные сотрудники выполняют работу, которая не соответствует их квалификации;
 - в Воронежской области до сих пор часть информации хранится в бумажных архивах – это влечет за собой слишком большой срок хранения
-

документов и исключает возможность аналитической автоматической обработки этих материалов;

- нерационально используются дорогостоящие ресурсы, т.е. ряд действий выполняется руководителем, хотя они могут быть выполнены исполнителями.

- осуществляются избыточные действия, которые не приводят к нужному результату: происходит многократная регистрация документов внутри одного органа власти; информация от другого исполнительного органа передается через систему служебных записок, которые передаются под роспись; неэффективно работают процессы визирования и согласования.

Показатели Воронежской области соответствуют утвержденному перечню критериев для получения Президентского гранта за эффективность деятельности исполнительных органов власти. Все исследуемые демографические, экономические и социальные показатели имеют положительную динамику, что говорит об улучшении демографических, социальных и экономических характеристик деятельности исполнительной власти Воронежской области. При этом существуют и недостатки, приводящие к снижению эффективности деятельности исполнительной власти Воронежской области: все рассмотренные показатели никак не сопоставляются с расходами области на достижение требуемого эффекта; не измеряется численно степень достигнутых результатов; сам перечень показателей является достаточно спорным, анализируются в основном количественные показатели; отсутствует оценка качества и эффективности работы структурных подразделений каждого отдельного исполнительного органа; использование в управлении только функционального подхода, и недоиспользование процессного; отсутствует регламент деятельности каждого отдельного исполнительного органа власти Воронежской области; законодательная база не делает разграничений в полномочиях между всеми уровнями публичной власти; нет оценки качества

предоставляемых населению Воронежской области услуг; в деятельность исполнительных органов не внедрены инновационные системы автоматизации.

Таким образом, совершенствование и повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти Воронежской области должно быть основано на использовании процессного и функционального подходов в управлении, что позволит устранить имеющиеся недостатки. Функции и процессы не существуют отдельно друг от друга, они должны взаимодействовать.

Список использованных источников

1. Российская Федерация. Президент (2018-2024; В.В. Путин). 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 25.04.2019 № 193 // Консультант-плюс - [Электронный ресурс] - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/ (дата обращения: 31.08.2020).

1. Абрамов, Р.А. Количественные методы оценки эффективности государственных органов власти в условиях реформы государственного управления / Р.А. Абрамов, И.Р. Нестеренко // Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. - 2016. № 1 - С. 21 – 27.

2. Азарова, К.А. Основные итоги и перспективные направления административной реформы в России: федеральные и региональные аспекты на территории Воронежской области / К.А. Азарова, Л.А. Гончаров // Актуальные

вопросы экономики и управления: материалы Всероссийской заочной науч.-практ. конф. – Воронеж, 2017. – С. 5 – 12.

3. Апканиева, К. И. Оценки эффективности деятельности органов государственной власти в РФ: состояние, проблемы и пути решения / К.И. Апканиева // Молодой ученый. – 2018. №45. – С. 123-127.

4. Баранова, В.В. Оценка эффективности государственного управления / В.В. Баранова, О.М. Фокина // Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие. - 2016. – С. 11 – 18.

5. Батрюк, ОВ. Факторы инновационного экономического роста России / О.В. Батрюк // Науковедение. - 2014. № 6 (25). – С. 10 – 23.

6. Белогорцева, Ю.А. Методические аспекты оценки эффективности государственных программ / Ю.А. Белогорцева // Вестник Евразийской науки. – 2018. № 3. Т. 10. – С. 1 – 10.

7. Делянов, Д.П. К вопросу об определении понятия «эффективность деятельности органов местного самоуправления» / Д.П. Делянов // Местное право. - 2017. № 2. – С. 30.

8. Демидов, А.Ю. Системный, функциональный и процессный подходы к функционированию органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты / А.Ю. Демидов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2019. № 16 Т. 5. (49). - С. 29-33.

9. Дербетова, Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным / Т.Н. Дербетова // Науковедение. - 2012. № 1. – С. 1 – 11.

10. Джамалудинова, М.Ю. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: монография / М.Ю. Джамалудинова. – М.: ЭКОЛИТ, 2015. – 104 с.

11. Оценка эффективности деятельности администрации городского округа город Воронеж // Отчет о результатах социологического исследования. – Воронеж, 2018. – 48 с.

12. Официальный сайт Администрации городского округа город Воронеж [Электронный ресурс]. URL:<https://voronezh-city.ru/index.php> (дата обращения: 28.12.2020).

13. Доля автомобильных дорог общего пользования, отвечающих нормативным требованиям на конец года регионального или межмуниципального значения // Официальный портал ЕМИСС, Государственная статистика - [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/50215>(дата обращения: 28.12.2020).