Административное право

УДК 352.3.5.2

ПОПОВА Наталия Федоровна,
доктор юридических наук, профессор
Департамента правового регулирования
экономической деятельности
ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»,
Москва (E-mail: nfpopova51@mail.ru)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ[1]

Аннотация

Предметом данного исследования являются основные теоретико-методологические и практические подходы к пониманию сущности эффективности государственного управления, его критерии, факторы, влияющие на эффективность.

Целью написания статьи является анализ теории и практики рассматриваемого вопроса, формулирование предложений по повышению эффективности госуправления.

Методология исследования – общенаучные и частнонаучные методы познания явлений и процессов. При проведении исследования применялись такие методы научного поиска, как формально-логический, сравнительное правоведение, историко-правовой и другие. Указывается, что в РФ на практике была сделана попытка оценить эффективность деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Было выделено 15 ключевых показателей эффективности. Также раскрываются критерии эффективности отдельных сторон деятельности органов исполнительной власти, Например, по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

Выводы: о связи эффективности госуправления с уровнем экономического развития государства, обеспечением безопасности и обороноспособности, стабильности и поступательности движения гражданского общества; о зависимости критериев эффективности от системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии конкретного общественно-государственного строя, в стратегических целях правящей элиты, в концепциях, стратегиях, политических установках и нормах системы управления, отражающих национально-государственные интересы; о проведении оценки эффективности с учетом двух аспектов: достижения стратегических показателей социально-экономического развития страны (целеполагания); и качества выполнения функций управления (функционального).

Результатом работы стала формулировка предложений по совершенствованию системы показателей эффективности государственного управления.

[1] Статья подготовлена с использованием СПС КонсультантПлюс.

Ключевые слова: *государственное управление, эффективность, критерии, органы исполнительной власти, целеполагание, функции управления.*

Administrative law

Natalia F. Popova, Doctor of Legal Sciences, Professor,
Department of Legal Regulation of Economic Activities,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow (E-mail: nfpopova51@mail.ru)

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION [1]

Abstract

Rationale. The subject of this study are the basic theoretical-methodological and practical approaches to understanding of the essence of governance, its criteria, the factors associated with effectiveness.

Objectives. The main goals of the following article is to analyze the theory and practice of the subject matter as well as to formulate proposals to improve the efficiency of public administration.

Methodology. Within the conducted research such research methods as formal logic, comparative legal and formal legal methods etc. have been employed.

Conclusions and Relevance. Evaluation of effectiveness of governance should be based on two aspects: the achievement of strategic indicators of socio-economic development (goal setting) and quality management functions (functional). It is stated that in the Russian Federation an attempt to assess the effectiveness of the activities of executive bodies of governmental power of RF subjects on the basis of 15 different key performance indicators have been made. The performance criteria for individual sides of the activities of the executive bodies, for example, to create an enabling environment for doing business have been studied. Author comes to the following conclusions: the efficiency of the public administration corresponds to the level of economic development of the state security and defense capability, stability and continuity in civil society movements; criteria of efficiency of the system depend on subjective values expressed in the ideology of a particular socio-political system, the strategic objectives of the ruling elite are fixed in concepts, strategies, policies and management systems standards, reflecting the national public interest; effectiveness evaluation should be based on two aspects: the achievement of strategic indicators of socio-economic development (goal setting); and quality management functions (functional). The result was the formulation of proposals for the improvement of the system of indicators of the effectiveness of public administration.

Keywords*: governance, efficiency criteria, the executive authorities, the purpose of the control function.*

JEL Classification: K 23

Быстро меняющиеся социально-экономические условия в РФ ставят перед государственным аппаратом новые цели и задачи более сложные и

[1] Amid preparations for the publication an ATP «Consultant Plus» has been used.

комплексные по сравнению с задачами государства в XX веке. Для того чтобы их выполнить, органы государственной власти должны постоянно повышать эффективность своей деятельности.

Можно назвать несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности эффективности. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои специфические особенности.

В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение [1].

Комплексная оценка эффективности госуправления должна проводиться с учетом следующих двух аспектов. Во-первых, с позиций целеполагания она оценивается исходя из динамики достижения целевых показателей социально-экономического развития в соответствии с критерием «затраты - результаты». Критерии оценки*: динамика показателей, характеризующих стратегические цели социально-экономического развития; соблюдение экологических и социальных ограничений развития; эффективный рост ВВП; качество жизни населения; эффективность государственных проектов и программ [2].

Во-вторых, с позиций функциональных - оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления. Критерии оценки: качество системы целевого стратегического планирования и управления; законодательное, нормативное и методическое регулирование; наличие и качество работы системы органов исполнительной власти; наличие информационно-аналитической системы оценки социально-экономической ситуации; наличие институтов рыночной экономики; наличие системы обучения и повышения квалификации работников органов государственного управления [3,4].

Именно эффективность госуправления в наибольшей степени характеризует уровень экономического развития страны, прямо или косвенно отражая качество, состояние и уровень использования всех видов ресурсов, вовлеченных в процесс производства.

Эффективность публичной власти определяется качеством государственного и муниципального управления, т.е. системной правотворческой и правоприменительной, исполнительно-распорядительной, судебной, контрольно-надзорной государственно-властной деятельности публичной власти в целом и отдельными ее ветвями, уровнями, органами и их подразделениями. Возникает вопрос: как оценить указанную эффективность, на основе каких критериев?

Оценка эффективности государственного управления необходима не только для государственных органов власти, но и для общества, позволяющего контролировать качество деятельности государственных институтов. В основе выбора критериев эффективности лежат принципы государственного управления, поскольку они определяют требования

правил управления. Их действие связано с реализацией функций системы управления и стимулирует инициативу и самодеятельность объекта управления. Критерии эффективности госуправления зависят от системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии конкретного общественно-государственного строя, в стратегических целях правящей элиты, в концепциях, стратегиях, политических установках и нормах системы управления, отражающих национально-государственные интересы.

Данным фактором объясняется относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их прежде всего от типа государственного и политического устройства страны, а также конкретно-исторических условий, в которых она функционирует. В зависимости от того, что признается за основной признак эффективности, различаются три группы критериев:

1) ценностно-рациональный - определение эффективности управления происходит в зависимости от соответствия управленческих решений и их последствий ценностям, выраженным в стратегиях социального, экономического и политического развития конкретного государства;

2) целерациональный - если в качестве показателя эффективности управления принимается соответствие результатов исполнения решения поставленным целям, практическим задачам, выраженным в государственных программах;

3) прагматический критерий характеризуется измерением эффективности управления по типу – «затраты – выпуск» или «затраты – результат» [3].

Выделяют экономическую эффективность и социальную. Самостоятельность этих видов эффективности, относительна. Они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. Ведь при анализе эффективности государственного управления особое значение играет социальный эффект, который должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития.

Наряду с общими критериями эффективности в науке и практике используются специфические для каждой сферы управления: политической, социальной, экономической и др. В содержание каждого из них также включается общее требование: соответствие результатов управленческой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам. Специфика же определяется существенными признаками эффективности, проявляющимися только в данном виде управления.

Эффективность государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации — до федеральных органов власти. На каждом из уровней эффективность измеряется своими критериями, характеризующими соотношение целей и

результатов. Ведь госуправление ориентировано на целенаправленное изменение управляемого общественного объекта в интересах последнего и государства.

Прямые и развернутые требования эффективности государства в конституциях государств мира почти не встречаются, за некоторым исключением (КНР, США, ФРГ). Тем не менее, это не означает, что в этих государствах придает невысокое значение эффективности государства [5]. Ведь эффективность – это важнейший параметр государственной власти и основное требование к государству, создающие основу для поддержания стабильности и устойчивости, предопределяющие поддержку населением политического режима.

В мире нет единой системы оценки эффективности управления. При ее определении осуществляется не просто анализ намеченных целей и достигнутых результатов управления (этот показатель будет отражать результативность управления), а осуществляется оценка результатов управления с количеством ресурсов, затраченных на их достижение [6].

В РФ на практике была сделана попытка оценить эффективность госуправления. ФЗ от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» был дополнен ст. 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Дальнейшую детализацию данный вопрос получил в Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В Указе определены единые критерии такой оценки, которые должны теперь отражаться в ежегодных докладах глав субъектов РФ Президенту РФ. К ним относятся 12 показателей: 1) Ожидаемая продолжительность жизни при рождении; 2) Численность населения; 3) Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); 4) Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; 5) Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ; 6) Уровень безработицы в среднем за год; 7) Реальные располагаемые денежные доходы населения; 8) Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; 9) Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях; 10) Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); 11) Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; 12) Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе переданных неродственникам, под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства,

находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях указанных показателей. Нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ может быть предусмотрено выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам РФ в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

Среди этих показателей особое место занимает оценка населением деятельности госвласти. Президент РФ не раз подчеркивал, что главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан [8].

Значимость поддержки населения для развития государственно-правовых и управленческих систем четко выразил Р. Арон: «Представления граждан о режиме - составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившимся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых. Во-вторых, отказ граждан поддерживать режим выражается в значительном количестве голосов, отдаваемых партиям, которые заявляют о своей враждебности режиму... Третья, очевидная для всех специфическая черта разложения - неустойчивость правительств» [9].

Понимание значимости общественной поддержки объясняет, почему в программном Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» содержится цель обеспечить достижение следующих показателей:

а) уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. - не менее 90 процентов;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. - не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. - не менее 70 процентов.

Поддержка населением власти определяется восприятием того, насколько публичная власть отвечает своими действиями (по количественным и качественным характеристикам, по своему содержанию и направленности) чаяниям населения и насколько эффективно и созидательно публичная власть выполняет конституционно установленные (или подтвержденные и гарантированные) функции публичной власти.

В РФ осуществляется оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти и по отдельным направлениям. Например, в Указе

Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 установлены 15 показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

К ним относятся: 1. Общая характеристика предпринимательским сообществом условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата; 2. Совершенствование таможенного администрирования; 3. Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства; 4. Повышение доступности энергетической инфраструктуры; 5. Поддержка доступа на международные рынки и рынки иностранных государств и поддержка экспорта; 6. Оптимизация процедуры государственной регистрации юридических лиц; 7. Совершенствование налогового администрирования; 8. Повышение доступности банковских кредитов; 9. Совершенствование системы защиты прав инвесторов; 10. Оптимизация процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; 11. Развитие конкуренции; 12. Улучшение международных долгосрочных кредитных рейтингов РФ; 13. Повышение качества регуляторной среды для бизнеса; 14. Совершенствование оценочной деятельности; 15. Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием.

Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2012 г. № 194 утверждены критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных полномочий РФ в области лесных отношений. А, Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 - правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Данная проблема живо обсуждается и учеными [10,11,12]. Ряд авторов предлагают установить такие критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемое на основе системы объективных показателей и индикаторов; внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий на базе единой технологической платформы [12].

Профессор Гриб В.В. предлагает шире использовать возможности общественного контроля для оценки эффективности деятельности ОИВ

субъектов РФ. Он отмечает, что «отсутствие на федеральном уровне правовых норм, закрепляющих единый объем полномочий общественных советов при высших должностных лицах субъекта РФ, приведет к вполне предсказуемому наделению общественных советов в отдельных субъектах РФ различным объемом полномочий, в том числе в сфере общественного контроля» [13].

В соответствии с законодательством общественный контроль за деятельностью органа исполнительной власти субъекта РФ осуществляется в таких формах, как проведение общественного мониторинга, общественной экспертизы (обсуждений) проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта РФ, а также обсуждений общественно значимых вопросов их деятельности, опроса граждан о деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и т.д.

Макарова Т.Б., поддерживая инициативу Президента РФ, пришла к выводу, о том, «что правовой механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, далек от совершенства и его реализация не позволит достичь той цели, для которой он и создавался» [11]. В целях исправления такого положения, она сформулировала ряд предложений. Во-первых, при подготовке ежегодных докладов глав субъектов РФ для того, чтобы информация в них была достоверной и полной необходимо получить заключение полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе о соответствии показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти, качеству государственного управления в каждом из субъектов РФ, расположенных на территории соответствующего федерального округа» и представить его в Правительство РФ».

На наш взгляд, для объективности такого показателя эффективности, как: оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, необходимо установить минимальное количество опрошенных респондентов в размере от 1 до 5% от общего числа граждан, постоянно проживающих на территории того или иного субъекта РФ.

Список источников:

1. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным // Интернет журнал «Науковедение». 2012. № 1.

2. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: Флинта, 2008. — 448 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Издательство: Омега-Л, 2004.

4. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления — жизненно важная проблема сохранения российской государственностью. – М.: Дело, 2007.

5. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 45.

6. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 92.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012.

8. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 166 - 167.

9. Попова Н.Ф. О модернизации системы и структуры органов исполнительной власти : Муромцевские чтения: Модернизация правовой системы России: проблемы теории и практики. Материалы X1 Международной научной конференции. Москва, 14 апреля 2011 г. / Под. ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева. - М.: РГГУ, 2011. С. 34-39;

10. Еремина О.Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 86 – 94;

11. Макарова Т.Б. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как форма президентского контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 17 и др.

12. Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142 – 151.

13. Гриб В.В. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 3 - 8.

References:

Derbetova 2012 - Derbetova T.N. Evaluating the effectiveness of public administration: from common approaches to specific subject [Ocenka jeffektivnosti gosudarstvennogo upravlenija: ot obshhih podhodov k konkretno-predmetnym] // Online magazine «Science of science» [Internet zhurnal «Naukovedenie»]. 2012. № 1 [in Russian].

Khalikov 2008 - Khalikov M.I. System of State and municipal management: a training manual [Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: uchebnoe posobie.]. M.: Flint [M.: Flinta], 2008. -448 p. [in Russian].

Atamanchuk 2004 - Atamanchuk G.V. Theory of public administration [Teorija gosudarstvennogo upravlenija]. Publisher: Omega-l [Izdatel'stvo: Omega-L], 2004 [in Russian].

Ignatov 2007 - Ignatov B. Increasing the efficiency of State power and administration is a vital concern to preserve Russian statehood [Povyshenie jeffektivnosti gosudarstvennoj vlasti i upravlenija — zhiznenno vazhnaja problema sohranenija rossijskoj gosudarstvennost'ju.]. - M: Business [M.: Delo], 2007 [in Russian].

Barcic 2013 - Barcic I.N. Constitutional right to good (effective) management: criteria, indicators, evaluation [Konstitucionnoe pravo na horoshee (jeffektivnoe) upravlenie: kriterii, pokazateli, ocenki] // Constitutional and municipal law [Konstitucionnoe i municipal'noe pravo]. 2013. № 11. P. 45 [in Russian].

Talapina 2015- Talapina E.V. Governance in the information society (legal aspect): monograph [Gosudarstvennoe upravlenie v informacionnom obshhestve

(pravovoj aspekt): monografija]. - M.: Jurisprudence [M.: Jurisprudencija]. 2015. P. 92. [in Russian].

Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 21.12.2012 [Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju ot 12.12.2012.] [in Russian].

Aaron 1993 - Aaron R. Democracy and totalitarianism [Demokratija i totalitarizm]. M.: Text [M.: Tekst].- 1993. P. 166-167 [in Russian].

Popova 2011 - Popova N.F. On modernization of the system and structure of executive bodies: Muromcevskie reading: the modernization of the legal system of Russia: problems of theory and practice. Materials From International Scientific Conference [O modernizacii sistemy i struktury organov ispolnitel'noj vlasti : Muromcevskie chtenija: Modernizacija pravovoj sistemy Rossii: problemy teorii i praktiki. Materialy X1 Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii.]. Moscow, April 14, 2011 / under. Ed. N.I. Arkhipova, S.V. Timofeeva [Moskva, 14 aprelja 2011 g. / Pod. red. N.I. Arhipovoj, S.V. Timofeeva. - M.: RGGU]. - Moscow: RSUH PUBL., 2011. P. 34-39 [in Russian].

Yeremina 2016 - Yeremina O.Y. Legal issues on evaluation of public authorities [O pravovyh problemah ocenivanija organov gosudarstvennoj vlasti] // Journal of Russian law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2016. № 11. P. 86-94 [in Russian].

Makarova 2009 - Makarova T.B. Performance assessment the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation as a form of presidential control [Ocenka jeffektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii kak forma prezidentskogo kontrolja] // State power and local self-government [Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2009. № 4. P. 17 [in Russian].

Hludeneva 2016 - Hludeneva N.I. Regulatory function of environmental law: problems of realization [Reguljativnaja funkcija jekologicheskogo prava: problemy realizacii] // Journal of Russian law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2016. № 12. P. 142-151 [in Russian].

Grib V.V. Executive bodies of State power of the constituent entities of the Russian Federation as objects of public control [Ispolnitel'nye organy gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii kak ob#ekty obshhestvennogo kontrolja] // State power and local self-government [Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2016. № 7. P. 3-8 [in Russian].