

ГОСУДАРСТВО, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И СТАБИЛЬНОСТЬ

STATE, CIVIL SOCIETY AND STABILITY

УДК 351/354

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ МЕТОДИК

В.С. Каминский

(<https://orcid.org/0000-0002-1418-9401>)

*Вологодский научный центр Российской академии наук, Вологда, Россия
E-mail: FBCDE56B@yandex.ru*

DOI: 10.14258/ssi(2019)4-01

В условиях перехода к рыночной экономике и трансформации общественной жизни актуальность приобретают вопросы, связанные с эффективностью государственного управления общественными процессами. В науке пока не сложилось понимания этой категории и подхода к ее оценке. В статье обобщается и систематизируется отечественный опыт оценки эффективности государственного управления. Проведен анализ двух групп методик: содержащихся в нормативно-правовых актах и авторских. Осуществлена оценка эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Вологодской области на примере двух методик, выявлены их недостатки, актуализирующие разработку авторской методики.

Ключевые слова: *эффективность государственного управления, результативность, социальная эффективность, методика.*

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE ANALYSIS METHODS

V.S. Kaminskiy

*Vologda research center of Russian academy of sciences, Vologda, Russia,
e-mail: FBCDE56B@yandex.ru*

In the conditions of transition to a market economy and transformation of public life, the issues related to the efficiency of public administration of social processes become relevant. Science has not yet developed an understanding of this category and the approach to its evaluation. The aim of the article is to summarize and systematize the domestic experience of assessing efficiency of public administration. The analysis of two groups of techniques: contained in the legal acts and copyright. The evaluation of the effectiveness of public administration of socio-economic development of the Vologda region on the example of two techniques, identified their shortcomings, actualizing the development of the author's methodology.

Key words: *efficiency of public administration, effectiveness, social efficiency, methodology.*

В настоящее время в условиях наличия комплекса социально-экономических проблем развития территорий, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, устойчивости развития территорий и национальной безопасности особую актуальность приобретает проблема повышения эффективности государственного управления (ЭГУ) (Кожевников, 2017: 78). Однако в науке пока не сложилось единого определения эффективности государственного управления и общепринятого подхода к ее оценке.

Цель исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, заключалась в анализе основных методик оценки эффективности государственного управления социально-экономическим развитием территорий.

В ходе исследования были решены следующие задачи:

1. Проанализированы основные теоретико-методологические подходы к определению категории «эффективность государственного управления».
2. Рассмотрены основные методики оценки эффективности государственного управления.
3. Проанализирована эффективность государственного управления социально-экономическим развитием регионов Северо-Западного федерального округа на основе методики Правительства РФ, разработанной в 2018 г., а также эффективность государственного управления экономикой Вологодской области на основании методики Д.Р. Боязитова. Данные методики выбраны в связи с тем, что они отражают актуальные тенденции в оценке эффективности государственного управления с точки зрения науки (методика Д.Р. Боязитова) и управленческой практики (методика Правительства РФ от 19.04.2018).

Информационной базой выступили данные официальной статистики, в частности Росстата, Министерства внутренних дел, Министерства финансов, Министерства юстиции, Федеральной налоговой службы и т.д.

В науке и управленческой практике существует множество подходов к определению эффективности государственного управления. В целом их можно разделить на две большие группы — «узкий» и «широкий». С точки зрения первого, эффективность подразумевает какой-либо один критерий. Приведем несколько примеров:

1. В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение достигнутых результатов и затрат на их достижение.

Такое понимание эффективности было заложено в рамках теорий организации и используется в рамках New Public Management (М. Хольцер, П. Хейне, Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон).

В рамках данного подхода эффективность государственного управления может быть рассмотрена с двух сторон: как достижение заданного результата (в том числе предоставление объема государственных (муниципальных) функций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т.д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств (Саймон, 1995).

2. Степень достижения поставленных целей, т.е. степень соответствия полученных изменений, результатов управленческой деятельности запланированным или прогнозным (Смирнов, 2007).

3. Соотношение между ресурсами, затраченными и минимально возможными (с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам)).

С точки зрения «широкого» подхода, эффективность — сложная, системная и многокомпонентная категория. Примеры:

1. Категория «эффективность» включает такие элементы, как продуктивность, результативность, экономичность и т.д.

Продуктивность (производительность) — один из аспектов эффективности, отражающий соотношение достигнутых результатов и затрат.

Экономичность — соотношение плановых и реальных затрат. Продуктивность и экономичность часто называют «экономической эффективностью».

Результативность (efficacy) — степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов), может выражаться соотношением достигнутого результата и нормативного/запланированного.

2. Выделение «целевой» и «исполнительской» эффективности. Первая отвечает на вопрос, насколько цели соответствуют действительным потребностям, вторая — насколько результаты соответствуют поставленным целям. Интегрированным показателем будет общая (или интегральная) эффективность, демонстрирующая, насколько достигнутые результаты отвечают действительным потребностям.

3. Разделение эффективности государственного управления на реальную и потенциальную. Реальная эффективность — это соотношение результатов и ресурсов (возможностей), потенциальная — соотношение ресурсов и потребностей (Галиуллин, 2009).

4. Выделение технической, экономической и социальной эффективности:

- техническая эффективность определяется степенью достижения поставленных целей деятельности (с учетом общественных интересов). Она отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества;
- экономическая эффективность отражает эффективность проводимой государством экономической политики, протекающих процессов и явлений (экономического роста, использования ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.). В узкой трактовке — соотношение «затраты — результат» от управленческой деятельности;
- социальная эффективность — характеризуется эффективностью социальной политики государства, решением социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий эффективности — повышение качества и уровня жизни человека (Кожевников, 2017).

5. Выделение общей и специальной эффективности:

- общая — раскрывает результаты воздействия органов государственного управления на социально-экономическую систему региона. Это различные показатели экономического развития, качества жизни людей, и т.д.;
- специальная (внутренняя) — состояние организации и функционирования органов региональной государственной власти как субъекта управления общественными процессами (целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе; нормативы затрат времени на решение управленческих вопросов; стиль функционирования органов регионального государственного управления; сложность организации аппарата органов регионального государственного управления; издержки на содержание и обеспечение функционирования этого аппарата) (Атаманчук, 2004).

В рамках этих подходов существует множество методик оценки эффективности государственного управления, как официальных (т.е. закрепленных в нормативно-правовых актах), так и авторских; анализирующих как государственное управление в целом, так и управление отдельными сферами, отраслями, видами деятельности.

Первым нормативно-правовым актом, посвященным оценке эффективности государственного управления, стал Указ Президента от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», содержащий перечень из 48 индикаторов оценки ЭГУ (табл. 2).

На основе Указа от 15 апреля 2009 г. было принято Постановление Правительства РФ. Согласно этому постановлению оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ осуществлялась на основе 319 индикаторов.

Основные нормативно-правовые акты федерального уровня, регламентирующие процесс оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в России

Нормативно-правовой акт	Содержание	Количество показателей оценки
1. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	48
2. Постановление Правительства от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	а) перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; б) методика проведения оценки; в) форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей	319 индивидуальных
3. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	12
4. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»	а) дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; б) методика проведения оценки; в) правила предоставления субъектам грантов в форме межбюджетных трансфертов	12 + 44 индивидуальных
5. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	24

Нормативно-правовой акт	Содержание	Количество показателей оценки
<p>6. Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 № 472 «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»</p>	<p>а) методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития;</p> <p>б) методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий;</p> <p>в) правила предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий;</p> <p>г) перечень показателей, информацию о значениях которых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют федеральные органы исполнительной власти и организации</p>	24

В Постановлении Правительства РФ 2012 г., в отличие от постановления образца 2009 г., был подробно раскрыт алгоритм расчета эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов:

- оптимизирован перечень основных показателей (12 вместо 48);
- определены весовые коэффициенты показателей;

- предпринята попытка уйти от универсального оценивания всех регионов по разработанным критериям: для каждого региона учитывалось по два индивидуальных показателя, утверждаемых экспертной группой для субъекта Российской Федерации.

В ноябре 2017 г. в Указе Президента РФ был сформулирован новый перечень индикаторов оценки эффективности государственного управления органов исполнительной власти субъектов. В апреле 2018 г. на основе данного указа правительство разработало новую методику оценки эффективности государственного управления. В этой методике вновь обнаружили старые недостатки, такие как отсутствие весовых коэффициентов у индикаторов; отсутствие индивидуального подхода к регионам. Помимо этого, разъяснения оказались расплывчатыми и допускающими неоднозначное толкование.

В соответствии с данной методикой оценка эффективности государственного управления осуществляется на основании значений 11 показателей (табл. 2). Основное внимание законодатель уделяет вопросам демографии (три показателя), труда и занятости (два), а также состоянию региональных бюджетов (три).

Таблица 2

Перечень индикаторов оценки эффективности государственного управления
органов исполнительной власти субъектов
в соответствии с Постановлением Правительства РФ 2018 г.

№ (в соответствии с методикой)	Показатель	Единица измерения	Федеральный орган исполнительной власти, организация
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Лет	Росстат
4	Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации	%	Росстат
6	Коэффициент миграционного прироста	Человек на 10 тыс. человек	Росстат
7	Суммарный коэффициент рождаемости	Ед.	Росстат
8	Уровень преступности	Преступлений на 100 тыс. чел.	МВД России

№ (в соответствии с методикой)	Показатель	Единица измерения	Федеральный орган исполнительной власти, организация
12	Интегральный индекс субъекта Российской Федерации в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации	%	Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»
13	Отношение среднесписочной численности работников малых и средних предприятий к численности населения	%	ФНС России, Росстат
15	Объем налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (за вычетом: транспортного налога; налога на добычу полезных ископаемых; акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации; налога на прибыль и прочих платежей при выполнении соглашений о разделе продукции, в том числе платежей за пользование недрами, регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти); разовых поступлений) на душу населения, скорректированный на индекс бюджетных расходов	Тыс. руб.	Минфин России
16	Отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к общему годовому объему доходов (без учета безвозмездных поступлений) бюджета субъекта Российской Федерации	%	Минфин России
17	Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	%	Минфин России
18	Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда)	%	Росстат

Источник: 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 Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов в 2019 г. рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{\text{ср}} = \frac{\sum_{i=1,4,6,7,8,12,13,15,16,17,18} \text{Исо}_{\text{ранг } i}}{11}.$$

где i — пункт, предусмотренный перечнем показателей;

ИСОранг i — ранжированный индекс средней величины i -го показателя, предусмотренного перечнем показателей (т.е. место субъекта по индексу средней величины показателя среди всех субъектов).

Ранжирование индексов средней величины показателей осуществляется по убыванию, при этом наибольшему значению соответствующего индекса присваивается наибольший ранг, т.е. регион с наибольшим значением индекса средней величины показателя будет иметь ранжированный индекс 85, с наименьшим — 1.

Сам индекс средней величины показателя рассчитывается следующим образом:

1) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, по формуле:

$$\text{Исо} = (\text{О} - \text{Омин}) / (\text{Омакс} - \text{Омин}),$$

2) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, по формуле:

$$\text{Исо} = (\text{Омакс} - \text{О}) / (\text{Омакс} - \text{Омин}),$$

где O — значение средней величины показателя за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

Омин — значение средней величины показателя за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

Омакс — максимальное значение средней величины показателя за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному.

На основании данной методики автор провел анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Северо-Западного федерального округа в 2017 г.

При этом из анализа были исключены два показателя: показатель №12 (интегральный индекс инвестиционного климата) — по причине отсутствия в общем доступе значения показателя за отчетный год и за два года, предшествующие отчет-

ному; показатель №6 (коэффициент миграционного прироста) — ввиду затрудненности однозначной трактовки индекса средней величины показателя.

В результате проведенных расчетов выяснилось, что среди регионов СЗФО наиболее эффективно социально-экономическим развитием управляют власти Санкт-Петербурга (значение комплексной оценки эффективности деятельности — 67). Вологодская область является регионом-аутсайдером (последнее место среди субъектов СЗФО). Наиболее уязвимыми местами региона являются незначительная доля работников малых и средних предприятий; ожидаемая продолжительность жизни при рождении; уровень преступности; уровень безработицы; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Таблица 3

Значения индексов средней величины
показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти
субъектов СЗФО
(на основании методики Правительства РФ от 19.04.2018; рассчитано автором)

Субъект	ИСО 1	ИСО 4	ИСО 7	ИСО 8	ИСО 13	ИСО 15	ИСО 16	ИСО 17	ИСО 18
Санкт-Петербург	0,489	0,667	0,560	0,618	0,653	0,507	0,625	0,667	0,631
Ленинградская область	0,453	0,500	0,562	0,579	0,611	0,638	0,551	0,476	0,644
Архангельская область	0,363	0,486	0,639	0,592	0,371	0,373	0,614	0,537	0,488
Новгородская область	0,486	0,333	0,667	0,517	0,549	0,548	0,481	0,606	0,515
Республика Карелия	0,472	0,333	0,662	0,502	0,573	0,513	0,501	0,479	0,557
Мурманская область	0,497	0,500	0,530	0,535	0,502	0,643	0,557	0,556	0,377
Республика Коми	0,343	0,460	0,622	0,578	0,458	0,512	0,517	0,603	0,504
Ненецкий автономный округ	0,385	0,510	0,517	0,611	0,484	0,416	0,494	0,652	0,591
Псковская область	0,508	0,381	0,586	0,513	0,534	0,521	0,438	0,357	0,513
Калининградская область	0,552	0,381	0,635	0,371	0,379	0,419	0,497	0,370	0,455
Вологодская область	0,386	0,370	0,629	0,466	0,393	0,498	0,505	0,490	0,377

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов СЗФО
(на основании методики Правительства РФ от 19.04.2018; рассчитано автором)

Субъект	ИСО ранг 1	ИСО ранг 4	ИСО ранг 7	ИСО ранг 8	ИСО ранг 13	ИСО ранг 15	ИСО ранг 16	ИСО ранг 17	ИСО ранг 18	Ксэр
Санкт-Петербург	66	80	22	74	83	44	76	79	80	67
Ленинградская область	42	48	23	60	70	83	55	44	84	57
Архангельская область	82	42	71	64	6	9	74	52	50	50
Новгородская область	65	5	85	32	51	66	27	61	61	50
Республика Карелия	55	4	84	27	59	48	35	45	71	48
Мурманская область	68	49	11	41	38	84	60	54	17	47
Республика Коми	1	37	56	59	24	47	43	60	57	43
Ненецкий автономный округ	12	57	6	68	29	13	32	67	76	40
Псковская область	70	21	30	31	48	53	16	27	59	39
Калининградская область	81	20	64	5	9	15	33	29	40	33
Вологодская область	13	17	62	15	10	42	37	47	17	29

Можно выделить следующие типы методик, разработанных в отечественной науке:

1. Соизмерение общественных издержек и результатов от управленческих воздействий (Боязитов, 2018). Проблемы его применения связаны со сложностью количественной оценки результатов управления и необходимостью учета внешних эффектов — как положительных, так и отрицательных.
2. Оценка степени достижения поставленных целей при осуществлении государственного управления (Региональная..., 2003; Пивень, 2012). Например, в методике, разработанной И.Г. Пивень, содержится четыре блока показателей: социальные и экологические; экономические показатели развития и рынка региона; инвестиции и инновации; финансы региона. Показатели приводятся по степени их важности (приоритетности) в порядке убывания. Показатели формируются так, чтобы обеспечить одновременную оценку социальной, экономической и финансово-бюджетной сферы.

Достоинством методик, разработанных в русле данного подхода, является возможность непосредственной оценки достигнутых результатов. Проблемы применения целевого метода связаны с необходимостью количественного определения целей управления. Кроме этого, управление оказывает комплексное влияние на экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для других аспектов развития региона.

3. Сравнение действительных результатов государственного управления с возможными результатами развития без осуществления управленческих воздействий (Ларина, 2000). Эффект оценивается по приращению показателей. Главный недостаток данного подхода состоит в том, что его практическая реализация затруднена.

4. Зачастую исследователи применяют комплексный подход. Например, в методике А.Е. Калининой (2012) эффективность государственного управления рассматривается с помощью трех групп показателей:

- показатели, характеризующие степень достижения целей развития региона (стратегических и оперативных),
- экономичность деятельности региональных органов государственной власти,
- функциональность региональных органов государственной власти.

Стандартизированная методика оценки эффективности государственного управления экономикой региона, разработанная Р.Д. Боязитовым, является примером авторских методик, демонстрирующих актуальные тенденции в оценке деятельности органов власти.

Система показателей оценки ЭГУ экономикой региона строится на основе целей регионального развития, сформулированных автором на основе изучения и обобщения стратегий развития российских регионов. Были выделено восемь целей, в рамках которых были определены критерии эффективности, по каждому критерию сформулирован ряд количественных показателей (всего — 101).

Интегральный (итоговый) показатель эффективности государственного управления экономикой региона (Эгуэр) рассчитывается по формуле:

$$\text{Эгуэр} = \frac{[(\text{ЭКВ}_{\text{макс}} + \text{СЦВ}_{\text{макс}} + \text{ИНР}_{\text{макс}} + \text{ИФР}_{\text{макс}} + \text{ПРУ}_{\text{макс}}) / 5]}{[(\text{ЗУР}_{\text{мин}} + \text{КРИ}_{\text{мин}} + \text{ЭКИ}_{\text{мин}}) / 3]},$$

где $\text{ЭКВ}_{\text{макс}}$ — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели максимизации экономических выгод (14 показателей, характеризующих экономический рост, пополнение бюджета региона, развитие предпринимательства, внешнеэкономическую деятельность, инвестиционный климат);

$\text{СЦВ}_{\text{макс}}$ — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели максимизации социальных выгод (23 показателя, характеризующих демографическую ситуацию, безработицу, уровень жизни, развитие сферы образования, развитие сферы здравоохранения, развитие культуры и спорта, борьбу с преступностью);

$\text{ИНР}_{\text{макс}}$ — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели максимизации инновационного развития (16 показателей, отражающих произ-

водительность труда, а также инновационную деятельность (создание и внедрение инноваций, производство инновационной продукции);

ИФРмакс — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели максимизации инфраструктурного развития (16 показателей, отражающих развитие транспортной инфраструктуры, телекоммуникационной структуры, ЖКХ);

ПРУмакс — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели максимизации прозрачности управления (10 показателей, отражающих развитие гражданского общества, состояние бюрократического аппарата, затраты на борьбу с коррупцией, систему госзакупок);

ЗУРмин — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели минимизации затрат на управление (восемь показателей, отражающих сбалансированность бюджета, расходы на управление, инфляцию);

КРИмин — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели минимизации коррупционных издержек (семь показателей, отражающих степень развития теневой экономики, проявления коррупции);

ЭЖИмин — результирующий показатель, характеризующий степень достижения цели минимизации экологических издержек (семь показателей, отражающих уровень загрязнения окружающей среды).

Методика расчета результирующих показателей следующая:

1. Находится отношение значения каждого показателя эффективности государственного управления экономикой региона в аспекте достижения соответствующей цели данного управления к его значению в прошлом периоде (календарном году) для всех показателей (Δx).
2. Находится отношение значения каждого показателя эффективности государственного управления экономикой региона в аспекте достижения соответствующей цели данного управления к его значению в среднем по стране (определяемому как среднее арифметическое значений показателя во всех регионах страны) (Fx).
3. Находится произведение прироста значения показателя за календарный год и величины его значения на фоне других регионов ($\Delta x \times Fx$).
4. Находится среднее арифметическое данных произведений по всем показателям.

Полученное значение присваивается результирующему показателю.

Интегральный (итоговый) показатель эффективности государственного управления экономикой региона также измеряется в долях от 1, его значение трактуется следующим образом (табл. 7).

На основе данной методики нами проведена оценка эффективности государственного управления экономикой Вологодской области в 2017 г. Были рассчитаны значения результирующих показателей, характеризующих степень достижения семи сформулированных целей государственного управления экономикой региона¹ (табл. 6) и интегрального (итогового) показателя эффективности государственного управления экономикой Вологодской области в 2017 г.

¹ Значения показателей, характеризующих степень достижения цели минимизации коррупционных издержек, отсутствуют в открытом доступе.

Таблица 5

Шкала для трактовки значений интегрального (итогового) показателя ЭГУ
экономикой региона (ЭГУЭР)
(Боязитов, 2018).

Попадание значения показателя Эгуэр в определенный интервал	Трактовка эффективности государственного управления экономикой региона
Эгуэр \leq 0,5 (затраты превышают результаты более чем в два раза)	Критически низкая
0,5<Эгуэр<1 (затраты превышают результаты)	Очень низкая
1 \leq Эгуэр \leq 1,5 (результаты превышают затраты, но не более чем на 50%)	Низкая
1,5<Эгуэр<2 (результаты превышают затраты почти в два раза)	Высокая
Эгуэр \geq 2 (результаты превышают затраты более чем в два раза)	Очень высокая

Таблица 6

Применение стандартизированной методики
оценки эффективности государственного управления экономикой,
разработанной Д.Р. Боязитовым, на материалах Вологодской области

Оценочные показатели	Значения показателей					
	ВО в 2017 г.	ВО в 2016 г.	Δx	РФ в 2017 г.	Φx	$\Delta x \times \Phi x$
Показатели эффективности государственного управления экономикой региона в аспекте достижения цели максимизации экономических выгод в 2017 г. (ЭКВмакс)						
ВРП, млн руб.	508 256,1	486211	1,04	764671,1	0,66	0,7
ВРП на душу населения, руб.	429321	410037	1,04	443950,7	0,97	1,0
Реальные располагаемые доходы населения	93,5	110,2	0,84	94,4	0,99	0,8
Число предприятий региона, ед.	42054	47729	0,88	56052,7	0,75	0,7
Оборот предприятий региона, млрд руб.	1208,1	1089,3	1,10	1413,6	0,85	0,9

Оценочные показатели	Значения показателей					
	ВО в 2017 г.	ВО в 2016 г.	Δx	РФ в 2017 г.	Φx	$\Delta x \times \Phi x$
Объем инвестиций в основной капитал в регионе, млн руб.	130804	114155	1,14	172233	0,75	0,9
Объем прямых иностранных инвестиций в экономику региона	-1582,4	-74	-21,4	382,8	-4,13	88,4

Показатели эффективности

государственного управления экономикой региона

в аспекте достижения цели максимизации социальных выгод в 2017 г. (СЦВмакс)

Естественный прирост (убыль) населения, на 1000 чел.	-3	-1,7	-1,76	-0,9	-3,3	5,8
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	71,26	70,24	1,01	72,7	0,98	0,99
Миграционный прирост (убыль) населения, на 10 тыс. чел.	-31	-15	-2,1	14	-2,2	4,62
Доля занятого населения в возрасте от 15 до 72 лет, %	62,7	64,3	0,98	65,5	0,96	0,94
Отношение среднего уровня заработной платы в регионе к величине прожиточного минимума в регионе, раз	2,99	2,86	1,05	3,88	0,77	0,81
Доля населения с доходом, ниже прожиточного минимума в регионе	13,6	13,4	1,01	13,2	1,03	1,04
Количество учителей на 10 тыс. жителей региона	73,5	75,6	0,97	73,6	1	0,97
Число мест в дошкольных образовательных учреждениях на 1 тыс. детей в регионе	787	790	0,99	633	1,24	1,23
Численность врачей на 10 тыс. чел. населения	35,6	34,8	1,02	47,5	0,75	0,77
Численность населения на одну больничную койку, чел.	131,3	128,2	1,02	124,2	1,06	1,08

Оценочные показатели	Значения показателей					
	ВО в 2017 г.	ВО в 2016 г.	Δx	РФ в 2017 г.	Φx	$\Delta x \times \Phi x$
Величина уровня заработной платы врачей в регионе по отношению к среднему уровню заработной платы в регионе	166,6	181,1	0,92	163,3	1,02	0,94
Число спортивных сооружений региона, ед.	1587	1571	1,01	2677	0,59	0,6
Снижение числа преступлений в регионе на 100 тыс. чел., ед.	433	289	1,5	71	6,1	9,2

**Показатели эффективности
государственного управления экономикой региона
в аспекте достижения цели максимизации инфраструктурного развития
в Вологодской области в 2017 г. (ИФРмакс)**

Плотность автомобильных дорог с твердым покрытием в регионе	116	117	0,99	62	1,87	1,85
Протяженность железных дорог в регионе, на 10 тыс. км ²	53	53	0	51	1,03	0
Охват населения региона интернетом, %	70,4	66,1	1,07	76,3	0,92	0,98
Число подключенных абонентских устройств мобильной связи, на 1000 тыс. чел.	1907,8	1772,3	1,08	2002,6	0,95	1,03
Доля жилищного фонда, не являющегося аварийным, в его общем объеме	98,9	99,1	0,99	99,3	0,99	0,98
Удельный вес введенной общей площади новых жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда	0,015	0,02	0,75	0,02	0,75	0,56
Средний рост тарифов на коммунальные услуги в регионе	4,7	4,3	1,0	4,6	1,02	1,02

**Показатели эффективности государственного управления экономикой региона
в аспекте достижения цели максимизации прозрачности управления
в Вологодской области в 2017 г. (ПРУмакс)**

Число общественных объединений в регионе, ед.	1668	1886	0,88	1120	1,49	1,31
---	------	------	------	------	------	------

Оценочные показатели	Значения показателей					
	ВО в 2017 г.	ВО в 2016 г.	Δx	РФ в 2017 г.	Φx	$\Delta x \times \Phi x$
Показатели эффективности государственного управления в аспекте достижения цели максимизации инновационного развития в 2017 г. (ИНРмакс)						
Количество организаций региона, занимающихся научными исследованиями и разработками, ед.	20	19	1,05	46,4	0,43	0,45
Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, чел.	464	509	0,91	8497	0,05	0,04
Количество зарегистрированных патентов в регионе, ед.	90	153	0,59	347	0,26	0,15
Число использованных передовых производственных технологий в регионе, ед.	2992	2624	1,14	2824	1,06	1,2
Число организаций региона, внедряющих инновации в свою деятельность, ед.	2103	2577	0,82	4708	0,45	0,37
Доля организаций региона, внедряющих инновации в свою деятельность в общем числе организаций региона, %	5	5,4	0,93	8,5	0,59	0,55
Доля инновационных товаров и услуг в общем объеме отгруженных товаров и услуг, %	2,9	4,3	0,67	7,2	0,4	0,27
Численность государственных и муниципальных служащих в регионе, чел.	20629	20436	1	25546,8	0,8	0,8
Численность государственных служащих на 1 тыс. жителей региона, чел.	17,4	17,2	1,01	14,8	1,17	1,18

Оценочные показатели	Значения показателей					
	ВО в 2017 г.	ВО в 2016 г.	Δx	РФ в 2017 г.	Фх	$\Delta x \times \Phi x$
Показатели эффективности государственного управления экономикой региона в аспекте достижения цели минимизации затрат на данное управление в Вологодской области в 2017 г. (ЗУРмин)						
Величина расходов на государственное управление экономикой региона (на общегосударственные вопросы), млн руб.	2 509, 8	2 416,9	1,03	7352,9	0,34	0,35
Отношение расходов на государственное управление экономикой региона к совокупным доходам регионального бюджета, доли от 1	0,04	0,03	1,33	0,09	0,44	0,58
Показатели эффективности государственного управления экономикой региона в аспекте достижения цели минимизации экологических издержек в Вологодской области в 2017 г. (ЭКИмин)						
Совокупный объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, тыс. т	429	441	0,97	17,3	24,8	24,06
Объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в расчете на промышленное предприятие региона, т	0,11	0,1	1,1	3,79	0,03	0,03
Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, млн м ³	157	147	1,07	175	0,9	0,96
Объем сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты в расчете на промышленное предприятие региона, млн м ³	0,042	0,03	1,4	0,04	1,05	1,47

Выяснилось, что интегральный показатель эффективности государственного управления экономикой Вологодской области в 2017 г. принял значение 0,31 (табл. 6). Данное значение попадает в интервал ниже 0,5, и это означает, что эффективность государственного управления экономикой Вологодской области в 2017 г. критически низкая. Наиболее уязвимые места управления — иннова-

ционное развитие (значение результирующего показателя — 0,43, т.е. эффективность управления этой сферой критически низкая), экономическое и инфраструктурное развитие (0,83 и 0,92 соответственно, т.е. эффективность очень низкая).

Таблица 7

Результаты оценки
эффективности государственного управления экономикой региона
(по методике Д.Р. Боязитова), рассчитано автором

Результирующие показатели		Значение результирующего показателя
Результирующие показатели выгод	ЭКВ _{макс}	0,83
	СЦВ _{макс}	2,23
	ИНР _{макс}	0,43
	ИФР _{макс}	0,92
	ПРУ _{макс}	1,1
Результирующие показатели затрат	ЗУР _{мин}	0,47
	КРИ _{мин}	н.д.
	ЭКИ _{мин}	6,63
Итоговый показатель	Эгуэр	0,31

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Расчеты, осуществленные на основании использованных в исследовании методик, показали, что эффективность управления социально-экономическим развитием в Вологодской области является неудовлетворительной.
2. Существующие в настоящее время методики оценки эффективности государственного управления, наряду с положительными характеристиками (группировка показателей по основным направлениям деятельности власти, что позволяет проводить анализ эффективности по отдельным направлениям; наличие интегральных показателей, облегчающих сравнительные исследования и т.д.), обладают рядом недостатков, среди которых:
 - подмена понятий: эффективность зачастую отождествляется с результативностью либо с уровнем социально-экономического развития территорий;
 - недостаточный учет индикаторов, отражающих эффективность государственного управления с точки зрения населения;
 - включение индикаторов, которые не могут быть прямо отнесены к деятельности какого-то одного конкретного подразделения органа власти и отражают скорее развитие региона в целом (величина ВРП, уровень безработицы и др.);
 - отсутствие иерархии показателей. Индикаторам не придаются весовые коэффициенты, что некорректно, так как не учитывается вклад государственной власти

в различные аспекты развития социально-экономической системы, который может быть различным;

- сохраняется универсальное оценивание всех регионов по разработанным критериям (за исключением Республики Крым и Севастополя);
- значения показателей либо их коэффициентов нередко отличаются на крайне незначительные величины (например, на тысячные доли процента), что, на наш взгляд, несколько обесценивает ранжирование регионов и как следствие — оценку эффективности деятельности органов власти субъектов;
- при описании методики используются размытые и неоднозначные формулировки, отсутствуют разъяснения по частным вопросам;

Перспективой дальнейшего исследования является разработка методики, учитывающей недостатки, которая не отличалась бы «громоздкостью» (слишком большим перечнем показателей), и в то же время наиболее полно отражала как экономическую, так и социальную эффективность государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

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

Боязитов Д.Р. Совершенствование системы оценки эффективности государственного управления экономикой региона: дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2018. 184 с.

Калинина А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики. Вестник Волгоградского государственного университета, 2012, No. 1 (20), 75-83.

Кожевников С.А. Повышение эффективности государственного управления — ключевая задача для современной России. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 2017, 10(3), 78–99.

Ларина Н.И. Смена парадигмы в региональной политике. Регион: экономика и социология, 2000, No. 4, 3–22.

Пивень И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона. Теория и практика общественного развития, 2012, No. 3, 333–338.

Региональная социально-экономическая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. СПб., 2003.

Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М., 1995.

Черемушкин С.В. Эффективность государственного управления. Государственное управление. URL: http://pubadm.narod.ru/Publications/gos_effect.htm.

Галиуллин Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления. Вестник Поволжской академии государственной службы, 2009, No. 4, 28–32.

REFERENCES

- Atamanchuk, G.V. (2004). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of public administration]. M.: Omega-L.
- Boyazitov, D.R. (2018). *Sovershenstvovanie sistemy ocenki ehffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya ehkonomikoj regiona* [Improving the system of assessing the effectiveness of public administration of the region's economy] (PhD Thesis). Volgograd.
- Kalinina, A.Eh. (2012). Integral'naya mnogofaktornaya ocenka ehffektivnosti upravleniya regionom v usloviyah modernizacii rossijskoj ehkonomiki [Integrated multivariate assessment of the effectiveness of regional management in the modernization of the Russian economy]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 1 (20), 75–83.
- Kozhevnikov, S.A. (2017). Povyshenie ehffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya — klyuchevaya zadacha dlya sovremennoj Rossii [Improving the efficiency of public administration is a key task for modern Russia]. *Ehkonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz*, 10(3), 78–99.
- Larina, N.I. (2000) Smena paradigmy v regional'noj politike [Paradigm shift in regional policy] *Region: ehkonomika i sociologiya*, no 4, 3–22.
- Piven', I.G. (2012) Metodika ocenki ehffektivnosti sistemy strategicheskogo upravleniya social'no-ehkonomicheskim razvitiem regiona [Methods of assessing the effectiveness of the strategic management of socio-economic development of the region]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no 3, 333–338.
- Regional'naya social'no-ehkonomicheskaya politika: razrabotka, realizaciya, ocenka ehffektivnosti* (2003). [Regional socio-economic policy: development, implementation, effectiveness evaluation]. SPb.
- Sajmon, G., Smitburg, D., Tompson, V.A. (1995). *Menedzhment v organizacijah* [Management in organizations]. M.
- Cheremushkin, S.V. Ehffektivnost' gosudarstvennogo upravleniya [Effectiveness of public administration]. *Gosudarstvennoe upravlenie*. URL: http://pubadm.narod.ru/Publications/gos_effect.htm.
- Galiullin, T.T. (2009). Sovremennye problemy ocenki gosudarstvennogo upravleniya [Modern problems of public administration assessment]. *Vestnik Povolzhskoj akademii gosudarstvennoj shuzhby*, no 4, 28–32.