

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Дмитрий Игоревич Дынник

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия, iubip502@yandex.ru

Аннотация. В период реформирования системы оценки эффективности системы управления региона и учитывая недостатки прошлых методик в статье обоснована необходимость в разработке методического подхода к определению агрегированного показателя эффективности, который отражал бы состояние социально-экономической системы региона и управленческие индикаторы органов государственной власти. В работе представлены результаты по определению эффективности работы государственных органов на примере Краснодарского края с использованием метода fuzzy logic.

Ключевые слова: эффективность, fuzzy logic, национальные проекты, государственные программы, органы государственной власти, региональное развитие, индикатор, агрегированный показатель, проектный менеджмент

Для цитирования: Дынник Д. И. Совершенствование методологии оценки эффективности деятельности органов государственной власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 3. С. 25–31. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-25-31>

Problems of Management

Original article

IMPROVING THE METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES

Dmitry I. Dynnik

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, iubip502@yandex.ru

Abstract. During the period of reforming the system for assessing the effectiveness of the regional management system and taking into account the shortcomings of past methods, the article substantiated the need to develop a methodological approach to determining the aggregated performance indicator, which would reflect the state of the socio-economic system of the region and managerial indicators of state authorities. The work presents the results to determine the effectiveness of the work of state bodies on the example of the Krasnodar Territory, applicable to Fuzzy Logic.

Keywords: efficiency, Fuzzy Logic, national projects, state programs, state authorities, regional development, indicator, aggregated indicator, project management

For citation: Dynnik D. I. Improving the methodology for assessing the effectiveness of the activities of state authorities. *State and Municipal Management. Scholar Notes. 2022;(3):25-31.* (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-25-31>

Проведение оценки эффективности системы управления региональным развитием является в настоящее время актуальным направлением. На высшем государственном уровне с 2017 г. осуществляется поиск оптимальных индикаторов оценки эффективности. В этот период вносятся значительные изменения в систему показателей оценки (рис. 1).

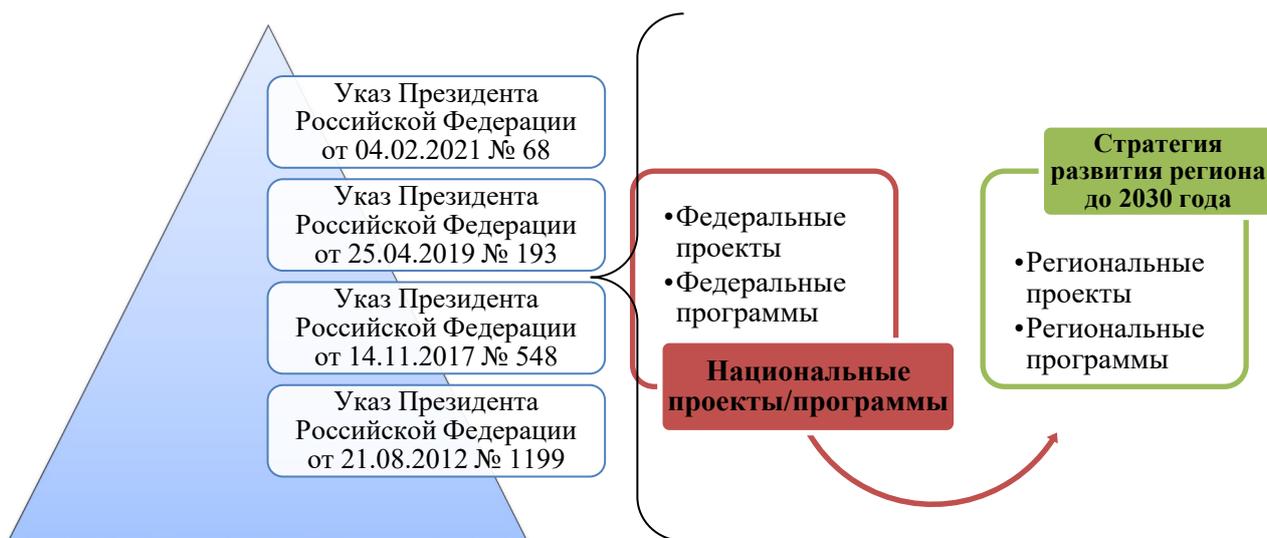


Рис. 1. Реформирование оценки эффективности системы управления (составлено автором)

Fig. 1. Reforming the assessment of the effectiveness of the control system of the executive authorities

В указе Президента РФ от 21.08.2012 № 1199¹ количество показателей составляло 11. С принятием указа Президента РФ от 14.11.2017 № 548² было увеличено количество до 24 показателей. Следует отметить, что 12 индикаторов имели свои собственные методики расчета. Региональные власти столкнулись с проблемой расчета индикаторов, так как методика была сложной, и некоторые из показателей были интегральными. Из-за неверного расчета итоговый коэффициент мог снизить в целом эффективность деятельности органов власти в регионе, и субъект мог лишиться гранта в виде федеральных средств на социально-экономическое развитие. Спустя короткий промежуток времени и сложности расчетов индикаторов было принято решение сократить количество показателей до 15 и принять новый Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193³. Документ предусматривает существенное изменение процедуры рассмотрения и оценки результатов работы органов государственного управления. В процессе подготовки доклада Президенту Российской Федерации увеличено число сторонних независимых экспертов, которые принимают активное участие в разработке методик и рассмотрения достигнутых результатах региона.

На этом этапе реформирования оценки эффективности системы управления не закончилось. Был принят новый указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68⁴, в котором определены 20 показателей для оценки.

Все перечисленные в указе показатели имеют социальную значимость и направлены на развитие человеческого капитала в регионе. Федеральный уровень, внедрив такую систему

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35958> (Дата обращения: 01.07.2022).

² Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (Дата обращения: 01.07.2022).

³ Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44185> (Дата обращения: 01.07.2022).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46402> (Дата обращения: 01.07.2022).

индикаторов, тем самым получает обратную связь от населения. Также, следует обратить внимание на последний коэффициент. В рамках государственной программы «Цифровая экономика» органы государственной власти должны перейти в цифровое пространство. Если на федеральном уровне данная система внедрена и эффективно применяется (пример цифровой трансформации Федеральной налоговой службы), но на уровне региона есть проблемы с внедрением и адаптации цифровых систем, особенно при интеграции цифровых платформ между системами регионального уровня к федеральным. Цифровые преобразования, происходящие в государственном управлении и в экономике, являются по сути неким драйвером роста и повышения качества жизни [1].

В Указе Президента РФ от 04.02.2021 № 68 отсутствует требование предоставления доклада о достигнутых за отчетный период значениях показателей Президенту Российской Федерации главами субъектов Российской Федерации. Формирование доклада и выполнение контрольных функций возложено на Правительство Российской Федерации на основе данных, полученных от регионов. Также изменения коснулись и сроков предоставления Президенту Российской Федерации документов:

- доклад – ежегодно, до 1 июня;
- направление предложений по распределению грантов регионам на основе достигнутых значениях за отчетный период – ежегодно, до 1 июля.

Схема взаимодействия участников в подготовке итогового доклада Президенту РФ по указу от 04.02.2021 № 68 представлена на рис. 2.

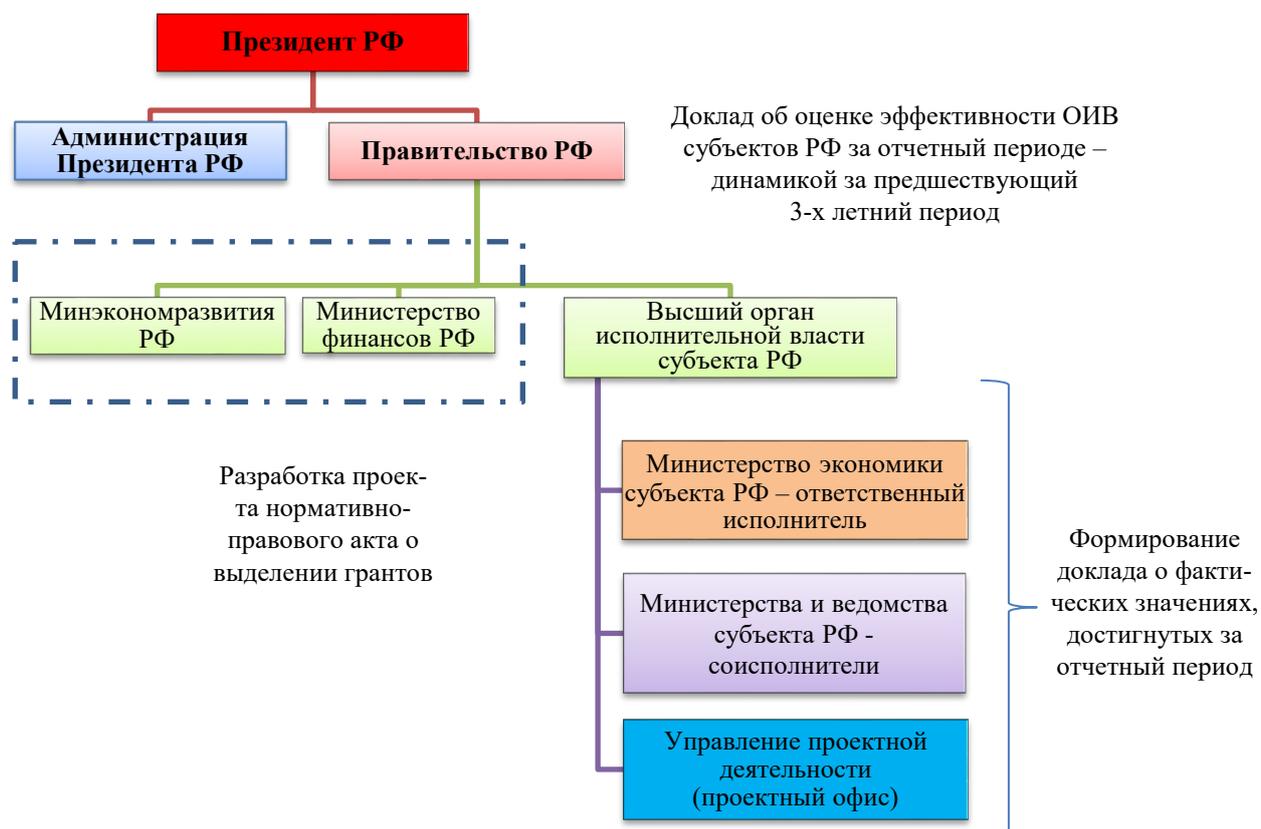


Рис. 2. Схема взаимодействия участников в подготовке итогового доклада Президенту Российской Федерации (составлено автором)

Fig. 2. Scheme of interaction between participants in the preparation of the final report to the President of the Russian Federation

При подготовке итогового доклада Президенту Российской Федерации особое внимание также уделяется достижению значений региона по национальным проектам. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204¹ были определены ключевые направления развития страны. Эти направления зафиксированы в национальных проектах/программах. Одновременно с принятием Указа Президента РФ регионы разрабатывали стратегии социально-экономического развития региона до 2030 года, а не некоторые из них, например, Московская область, успели и принять ее.

Органам государственной власти пришлось учитывать требования данного указа в своих стратегических документах развития. В тот период остро стал вопрос согласованности документов стратегирования с федеральными органами власти в части закрепления отраслевых показателей и установления их значений до 2030 года. Учитывая опыт реализации государственных программ в регионах в период с 2014–2020 гг., который выявил множество методологических проблем в разработке показателей и их обоснованное числовое значение, многие исследователи помнят, когда в программах развития указывали качественные показатели, которые не дают объективной оценки, и органы исполнительной власти как ответственные исполнители имели возможность вносить изменения в значения показателей.

Таким образом, ранее не осуществлялся контроль за обоснованностью определения индикаторов развития и внесение изменений значений. И получается, что по итогам 9 месяцев исполнения государственной программы, орган власти уже определял риски недостижения ключевого показателя. Чтобы минимизировать негативные тенденции, вносились изменения в нормативно-правовые акты субъекта РФ. Отсюда вытекает вопрос о бюджетной эффективности реализации таких мероприятий. Конечно, в программах предусматривались показатели эффективности, но сводились они всего лишь отношению фактического значения к плановому.

С принятием Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 ситуация должна измениться. В государственных органах власти стали внедрять стандарты проектного менеджмента, который показал свою эффективность в бизнес среде. Государственных гражданских служащих направляли на повышение квалификации по программам «Основы проектного управления в государственных органах власти». В каждом органе исполнительной власти создавались ведомственные проектные офисы, которые должны были определять проекты, формировать команды, контролировать ход реализации проекта по ключевым точкам и принимать результаты.

Если вернуться к теории проектного менеджмента [2], то руководителем проекта становится лицо, которое имеет опыт работы в данном направлении, имеет специальные знания, компетенции и т.д. В бизнес среде руководителем проекта мог стать специалист компании, а исполнителем проектом – руководитель структурного подразделения. То есть, получается, что проектный подход «стирает» грани системы «руководитель-подчиненный». Все участники нацелены на конечный результат и получения премиального фонда, который распределялся среди проектной команды. В государственном секторе сложно представить такую модель в действии.

Учитывая все вышесказанное, можно утверждать, что органы государственной власти столкнулись с большим объемом показателей: начиная с показателей по государственным программам, заканчивая индикаторами по национальным проектам и коэффициентам по указу Президента РФ от 04.02.2021 № 68. Для объективной и комплексной оценки эффективности при таком множестве показателей и снижении количества ошибок (человеческий фактор), возможность внесения необоснованных корректировок в целевое значение можно использовать (как пример) fuzzy logic.

Нечеткие множества описываются функциями принадлежности, а Т-нормы – математическими операциями. В общем виде нечеткое суждение можно представить в виде нейроновой сети [3]. Данное направление популярно среди ученых исследователей в области искусственного интеллекта, экономики, математики, психологии. Функции принадлежности показателей оценки эффективности нечетким множеством обладают достоинствами – они являются количественной мерой в информационной неопределенности в отношении анализируемых индикаторов. В настоящее время на отечественном рынке имеются программные средства,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (Дата обращения: 01.07.2022).

позволяющие производить оценку эффективности на основе статистических данных и не только. Применение такого инструментария органами власти позволит получить всестороннюю и объективную оценку своей деятельности, а также строить прогноз изменения региональной регулирующей системы.

Для определения агрегированного показателя эффективности предлагается применять данный подход. Проведем с этой точки зрения комплексную оценку эффективности системы управления региональным развитием. Исходным материалом для расчета послужили официальные данные министерства экономики Краснодарского края (табл. 1)¹. Данный регион выбран в связи с тем, что по итогам 2021 года Краснодарский край является лидером на Юге России по основным ключевым показателям.

Таблица 1 – Фрагмент расчетной таблицы определения эффективности по fuzzy logic

Table 1 – The calculation table of determining the effectiveness of fuzzy logic

Показатели	2021 год		2020 год		Ki	Kс ^c	CНi	УНi
	значения	Темп роста, %	значения	Темп роста, %				
Рост ВРП (оценка), в % к соответствующему периоду предыдущего года	108,5	X	95,0	X	0,6303	0,723	0,154	0,05024 333
Индекс промышленного производства, в % к соответствующему периоду предыдущего года	X	112,5	X	95,9	0,5961	0,781	0,186	0,05210 333
Объем продукции сельского хозяйства, млрд. руб.	549,5	112,8	433,0	91,4	0,5870	0,685	0,168	0,048
Объем строительных работ, млрд. руб.	323,5	113,3	274,4	94,9	0,6197	0,678	0,158	0,04852 333
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м	6 283,1	122,6	5 124,3	113,1	0,6289	0,641	0,146	0,04719 667
Оборот оптовой торговли, млрд. руб.	2 556,2	99,6	2 092,5	93,3	0,5858	0,658	0,064	0,04359 333
Оборот розничной торговли, млрд. руб.	1 808,7	112,6	1 487,3	98,5	0,6001	0,673	0,064	0,04457
Оборот общественного питания, млрд. руб.	85,5	108,9	75,4	91,2	0,4970	0,906	0,178	0,0527
Объем платных услуг населению, млрд. руб.	672,3	119,6	527,7	97,0	0,5749	0,673	0,168	0,04719 667
Индекс потребительских цен, в % к соответствующему периоду предыдущего года	X	107,5	X	103,2	0,6057	0,686	0,185	0,04922 333
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц, руб.	40 453	109,8	36 838	103,3	0,6697	0,999	0,099	0,05892 333
Номинальная начис-	40 774	108,0	38 499	106,5	0,5902	0,894	0,138	0,05407

¹ Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края <https://neweconomy.krasnodar.ru/> (Дата обращения: 02.07.2022).

Показатели	2021 год		2020 год		Ki	Kс ^c	СНи	УНи
	значения	Темп роста, %	значения	Темп роста, %				
ленная среднемесячная зарплата, руб.								333
Реальная зарплата, в % к соответствующему периоду предыдущего года	X	100,5	X	103,2	0,4869	0,811	0,078	0,04586 333
Задолженность по заработной плате, млн. рублей	29,0	39,8	72,9	в 2,5 раза	0,4057	0,369	0,091	0,02885 667
Уровень зарегистрированной безработицы, в % к численности рабочей силы	0,6	X	3,7	X	0,2389	0,295	0,098	0,02106 333
Ag (Eff) 2020					0,5301			
Ag (Eff) 2021					0,6524			

В табл. 2 приведен классификатор агрегированного показателя эффективности Ag (Eff).

Таблица 2 – Классификатор агрегированного показателя эффективности Ag (Eff)

Table 2 – Classifier of the aggregated performance indicator Ag (Eff)

Численное значение переменной	Лингвистические значения переменной
[0;0,2]	Кризисное состояние
[0,2;0,4]	Недопустимое состояние
[0,4;0,6]	Допустимое состояние
[0,6;0,8]	Нормальная состояние
[0,8;1]	Абсолютная состояние

На рис. 3 представлена функция принадлежности по итогам проведенного анализа.

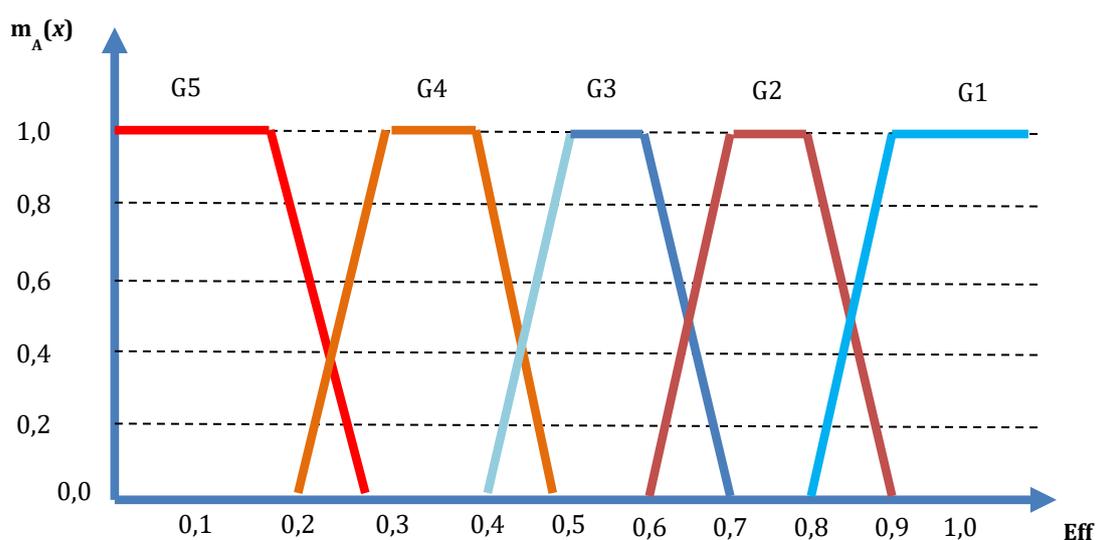


Рис. 3. Функция принадлежности лингвистических значений переменной

Fig. 3. The function of belonging to the linguistic values of the variable

По итогам 2020 года агрегированный показатель эффективности управления Краснодарским краем составил 0,5301, в 2021 году – 0,6524. По итогам отчетного периода органы исполнительной власти повысили свой уровень на 0,1223 единиц. Данный результат достигнут за счет успешного внедрения проектного менеджмента на территории Краснодарского края, сокращения процедур по выработке управленческих решений по проблема социально-экономического развития региона, а также достижение ключевых показателей по национальным проектам и государственным программам. Агрегированный показатель 2020 года из статуса «Допустимое состояние», перешел в статус «Нормальное состояние». Но, вместе с тем, со значением индикатора эффективности 2021 года (0,6524) мы не можем утверждать с уверенностью, что деятельность государственных органов привела к нормальному состоянию региональной регулирующей системы. Возвращаясь к теории систем и системного анализа, на РРС оказывают влияние внешние (силовые) факторы. И данное значение Ag (Eff) может быть случайным. Для этого необходимо проводить региональную политику края по принципу «джардо», и конечно же, накапливать данные по fuzzy logic.

С помощью предложенного инструмента можно провести комплексную оценку эффективности системы управления и не только на региональном уровне. В период цифровых преобразований в системе государственного управления, внедрение современных информационных систем и цифровых продуктов в деятельность органов власти не составит труда в проведении оценки автоматизированным способом и исключит возможность искажения объективным данными.

Не вызывает сомнений, что данная проблемная область требует дальнейших дополнительных исследований. Любая оценка эффективности должна базировать на анализе социально-экономической системы региона. Только после данного анализа, возможно провести комплексную оценку эффективности системы управления.

Список источников

1. Игнатова Т. В., Черкасова Т. П. Институты и технологии цифровой экономики как факторы инновационного роста России // Друкеровский вестник. 2020. № 2(34). С. 5–14.
2. Грядунова А. В., Крюкова О. А., Леонова О. В. Проектный менеджмент в системе государственного управления: проблемы применения // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 203–213.
3. Звягин Л. С. Теория нечетких множеств в современной экономике // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 1. № 6. С. 29–35.

References

1. Ignatova T. V., Cherkasova T. P. Institutions and technologies of the digital economy as factors of Russia's innovative growth. *Drukerovskii vestnik = Drucker Bulletin*. 2020;2(34):5–14. (In Russ.)
2. Gryadunova A. V., Kryukova O. A., Leonova O. V. Project management in the system of public administration: problems of application. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Journal of Social Sciences*. 2016;11(4):203–213. (In Russ.)
3. Zvyagin L. S. The theory of fuzzy sets in modern economics. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and management: problems, solutions*. 2019;1(6):29–35. (In Russ.)

Информация об авторе

Д. И. Дынник – ст. преп. кафедры экономики, финансов и природопользования ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

D. I. Dynnik – senior lecturer at the Department of Economics, Finance and Nature Management of South-Russian Institute of Management –branch of RANEPA.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 13.07.2022; одобрена после рецензирования 28.07.2022; принята к публикации 29.07.2022.

The article was submitted 13.07.2022; approved after reviewing 28.07.2022; accepted for publication 29.07.2022.