

МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ*

Алексей Николаевич САВРУКОВ ^а*, Николай Тарасович САВРУКОВ ^б

^а доктор экономических наук, профессор кафедры финансового менеджмента,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Российская Федерация
savrukov_a@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 6334-8890

^б доктор экономических наук, профессор кафедры организации и менеджмента,
Нижегородский государственный инженерно-экономический университет,
Княгинино, Нижегородская область, Российская Федерация
mikul.savrukov@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9434-6625

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 1344/2016
Получена 15.11.2016
Получена в доработанном
виде 01.12.2016
Одобрена 16.01.2017
Доступна онлайн
16.01.2020

УДК 338.224
JEL: H11, H61, H83

Ключевые слова:

методика, оценка,
эффективность, управление,
государственные финансы,
регион

Аннотация

Предмет. Показатели социально-экономического развития регионов и критерии, позволяющие оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Цели. Проведение критического анализа, выявление преимуществ и недостатков существующего подхода к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. На основе проведенного анализа разработаны критерии и методический подход, включающий расчет интегрального показателя и использование метода расстояний, позволяющий оценить степень достижения цели в рамках государственного управления, повысить точность и достоверность оценки эффективности государственного управления в регионах.

Методология. В работе использованы системный и целевой подход, обобщение, методы сравнительного анализа, экспертных оценок и элементы количественного статистического анализа.

Результаты. Обоснованы критерии и предложена авторская методика оценки эффективности государственного управления, предусматривающая использование метода расстояний, позволяющая осуществить комплексную оценку и сравнительный анализ эффективности органов исполнительной власти в регионах. Практическое использование предлагаемой методики обеспечит возможность оценки степени проблем, динамики и перспектив развития субъектов РФ, учет которых формирует основу для выработки решений по управлению государственными финансами, направленных на устранение диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, повышение эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов.

Выводы. Высокая социально-экономическая значимость и сложность оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в регионах определяют необходимость совершенствования существующих методических подходов к их оценке. Предложенный в статье методический подход позволяет провести сравнительно-сопоставимый анализ и комплексную оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивает возможность объективной оценки глубины существующих проблем, динамики и перспектив развития субъектов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Для цитирования: Савруков А.Н., Савруков Н.Т. Методический подход и критерии оценки эффективности государственного управления в регионах // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2020. – Т. 18, № 1. – С. 118 – 132.

<https://doi.org/10.24891/re.18.1.118>

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и «Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р, в настоящее время в РФ реализуется крупномасштабная реформа бюджетной системы, которая трансформировала систему управления государственными финансами. Отличительной особенностью проводимой реформы является совершенствование системы организации бюджетного процесса и государственного управления, включающее планирование и исполнение расходов в зависимости от достигаемых результатов.

Оценка эффективности управления государственными финансами представляет собой самостоятельную проблему и является достаточно новым направлением в российской науке и практике. Теоретическим вопросам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих управление государственными финансами на региональном уровне посвящены работы Г.В. Атаманчука [1], В.В. Новожилова [2], Б.А. Райзберга [3], И.М. Сыроежина [4], Дж. Стиглица [5].

Современные подходы к теории и практике управления эффективностью в государственном секторе представлены в работах О.В. Бобковой [6], Н.В. Будаговой¹, В.Г. Ермилова [7], вопросы эффективности реализации государственных программ рассмотрены А.Ю. Демидовым [8], Н.Н. Шаш [9]. Особенности аудита эффективности государственных расходов в России представлены в работах А.Н. Борисова [10], В.А. Жукова [11], Ю.М. Воронина [12],

Н.Н. Жилиной², Г.Р. Искужиной [13], К.В. Гавриленко [14].

Первоначально в отечественной экономической литературе термины «эффективность» и «результативность» активно использовались применительно к коммерческому сектору. Однако в результате разработки и принятия Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг., которая утверждена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», указанные понятия стали широко использоваться применительно к бюджетному процессу и характеристике деятельности органов государственного управления.

Значительное внимание вопросу оценки эффективности как одной из наиболее сложных проблем экономической науки в прошлом столетии уделил В.В. Новожилов, [2], который отмечал, что применительно к анализу результатов государственного управления данный вопрос характеризуется дополнительной сложностью и определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, социально-экономические системы по своим масштабам несопоставимо превосходят любые частные объекты управления.

Во-вторых, получаемые в результате управления эффекты носят не столько прямой, сколько косвенный (опосредованный) характер и трудно поддаются оценке.

В-третьих, множество элементов и сложная структура объекта оценки определяют необходимость учета и анализа большого числа факторов, а также делают невозможным использование на практике общепринятых критериев оценки эффективности инвестиций.

Изучение и анализ представленных в научной литературе точек зрения применительно к понятию «эффективность» показали, что в общем виде под данным термином понимается продуктивность использования ресурсов в достижении какой-либо цели [16–19]. При

^{*} Статья публикуется по материалам журнала «Финансы и кредит». 2017. Т. 23. Вып. 7.
URL: <https://doi.org/10.24891/fc.23.7.388>

¹ Будагова Н.В. Управление ликвидностью и эффективностью в государственном секторе: российская и шведская модели // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 47. С. 42–49.

² Жилина Н.Н. Реализация аудита эффективности в системе государственного финансового контроля бюджетных расходов // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 5. С. 43–47.

этом Г.В. Атаманчук [1], К.В. Гавриленко [14], В.А. Ильин [16], Н.М. Иванова [19] дифференцируют понятие «эффективность» на ряд самостоятельных элементов, а именно:

- 1) целевая эффективность (качество и степень достижения поставленных целей и задач);
- 2) экономическая эффективность (отношение эффекта к расходам, обеспечившим его получение);
- 3) социальная эффективность (соотношение затрат на какое-либо мероприятие и его результатов, применительно к интересам общества);
- 4) бюджетная эффективность (отношение дисконтированных налоговых поступлений в бюджеты различных уровней к дисконтированному объему бюджетных ассигнований).

Вместе с тем в области государственных финансов термин «эффективность» имеет свою специфику, которая заключается в дополнительном социально-экономическом эффекте от предоставления бюджетных услуг. Таким образом, критерием оценки эффективности использования бюджетных средств выступает не столько денежный эквивалент и прибыль, сколько социально-экономическая эффективность.

В действующем бюджетном законодательстве на данный момент отсутствует трактовка термина эффективность бюджетных расходов, несмотря на то, что ст. 34 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) закрепляет принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, однако не содержит конкретных критериев для анализа, что приводит к различным точкам зрения на данный вопрос.

С позиции В.А. Жукова, С.П. Опенышева эффективность использования бюджетных средств включает эффективность на макроуровне и эффективность работы органов финансового контроля. В свою очередь макроэффективность на взгляд авторов представляет собой сумму социального,

организационного и экономического эффектов [11].

При этом Ю.М. Воронин не разделяет такой позиции и считает, что макроэффективность является не суммой эффектов, а эффективность и эффект являются разными понятиями и поэтому невозможно получить одно из другого путем простого арифметического сложения [12].

С точки зрения А.Н. Борисова «эффективность использования бюджетных средств – это достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема этих средств, а экономность использования бюджетных средств – это достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [10].

Другие авторы полагают, что эффективность использования бюджетных средств подразумевает достижение наивысшего результата при выполнении какого-либо действия, мероприятия, на финансирование которого предусмотрено расходование бюджетных средств. Экономность, в свою очередь, предполагает наименьшее расходование предоставленных средств [20–27].

По мнению А.Н. Саунина в вопросе определения реальной степени воздействия бюджетных расходов на достигнутый социально-экономический эффект целесообразно применение эконометрических моделей, учитывающих внешние (макроэкономические, демографические, климатические и иные) факторы [28].

В целях реализации социально-экономической политики органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют оперативное управление государственными финансами в рамках территорий. Под управлением традиционно понимается процесс воздействия субъекта на объект, направленный на изменение системы в соответствии с поставленной целью и характеризующийся долгосрочной положительной динамикой в условиях меняющейся внешней и внутренней среды.

С учетом того, что согласно Конституции Россия является социальным государством (ст. 7), а обеспечение качества жизни ее граждан определена как главная цель управления государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти по управлению финансовыми ресурсами считаем необходимым в первую очередь учитывать социальный аспект проводимой государством социально-экономической политики, которая направлена на повышение качества и уровня жизни граждан. Поэтому целесообразно трактовать понятие «эффективность» применительно к сфере управления государственными финансами как соотношение результатов и ресурсов, использованных для достижения стратегических целей социально-экономической политики государства и реализации общественных интересов.

Практическое внедрение методических подходов, направленных на оценку эффективности управления государственными финансами, в первую очередь связано с проблемами определения взаимосвязи между расходами, результатами и социально-экономическим эффектом, полученными в ходе использования бюджетных ресурсов. Следует отметить, что действующая в настоящее время в РФ информационная база, позволяющая решить указанную проблему, фрагментарна, а отчетность о результатах деятельности органов исполнительной власти, о достижении поставленных целей и задач, сведения о качестве предоставленных государственных и муниципальных услуг, а также о стоимости достигнутых результатов в большинстве субъектов РФ на современном этапе недоступна, что ограничивает область и возможности проведения комплексного анализа эффективности государственного управления в регионах.

Поскольку эффективность деятельности органов исполнительной власти определяется не только величиной экономического эффекта,

но и в первую очередь социально-политическими результатами, а также, с учетом того, что существующая информационная база оценки несовершенна, применительно к объекту исследования будем рассматривать понятие «эффективность деятельности органа исполнительной власти» с позиции целевой эффективности как результат управления государственными финансовыми ресурсами, показывающий степень достижения целей социально-экономической политики государства.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ проводится начиная с 2007 г. и является одной из основных функций Министерства регионального развития РФ, осуществляемой на современном этапе на основании Постановления Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Так, Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» внедрена на практике методика и перечень критериев оценки эффективности управления государственными финансами в регионах РФ (табл. 1).

Первоначально Правительством РФ предлагалось оценивать 82 показателя (2008 г.) эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по следующим сферам: государственное управление, образование, здравоохранение и ЖКХ. Однако впоследствии перечень основных критериев оценки сократился до 11, которые охватывают следующие сферы: экономика, демография, образование, жилищное строительство.

Отличительной особенностью указанной методики является оценка темпов роста показателей и приведение их к сопоставимому виду на основе индексных критериев, учитывающих минимальное и максимальное

наблюдаемые значения в регионах РФ, а также средний темп их роста за последние три года. При этом сводный индекс эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ учитывает индекс среднего темпа роста частного показателя эффективности со степенью значимости 0,6, а также индекс среднего объема индивидуального показателя эффективности с удельным весом 0,4.

Комплексная оценка эффективности управления государственными финансами в регионе согласно рассматриваемой методике предполагает аддитивную свертку критериев и расчет интегрального показателя, включающего оценку средней арифметической суммы сводных индексов каждой группы со степенью значимости 0,8 и учет индекса оценки населением деятельности органов исполнительной власти с удельным весом 0,2, получаемого на основе проведения ежегодных опросов мнений граждан.

Кроме того, существующая процедура оценки предполагает расчет двух индивидуальных показателей эффективности из предлагаемых 42 частных критериев, которые ежегодно устанавливаются экспертной группой Министерства регионального развития РФ по предложению субъекта РФ.

Преимуществами рассматриваемой методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ являются:

- 1) предлагаемые критерии оценки позволяют осуществить сравнительный анализ темпов и уровня социально-экономического развития субъектов РФ;
- 2) процедура оценки эффективности предусматривает расчет интегрального рейтинга, что позволяет провести сравнительный анализ и ранжирование регионов по уровню эффективности управления государственными финансовыми ресурсами;
- 3) методика оценки эффективности предусматривает финансовое стимулирование регионов за достижение наилучших

значений показателей, осуществляемое в форме предоставления ежегодных грантов из бюджета РФ.

Вместе с тем перечень критериев оценки не является окончательным, а методика оценки периодически подвергается корректировке в основном за счет расширения спектра индивидуальных показателей оценки.

Стоит отметить очевидные преимущества используемого на практике методического подхода к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют управление государственными финансами на местах, в то же время следует заметить, что представленная в Указе Президента РФ № 1199 система критериев оценки не лишена недостатков. По нашему мнению, к недостаткам рассматриваемой методики оценки эффективности следует отнести следующие.

Во-первых, отсутствие обоснованной концепции оценки эффективности управления государственными финансами, а используемые на современном этапе критерии оценки не учитывают степень достижения целей, а также эффективность управленческих решений органов исполнительной власти региона.

Во-вторых, содержательный анализ применяемых на практике критериев оценки эффективности позволил сделать вывод о том, что представленный перечень показателей является дискуссионным, его нельзя назвать бесспорным и исчерпывающим, он характеризуется неполнотой, субъективностью и не может претендовать на универсальность и обоснованность. Кроме того, предложенная совокупность показателей не отвечает требованию системности, поскольку не определена иерархия (приоритеты) показателей, а дерево целей социально-экономического развития не сформировано. Вследствие того, что критерии оценки не являются элементами системы, использование для расчета интегрального показателя метода аддитивной свертки критериев может существенно исказить результаты оценок.

Структурный анализ существующих частных показателей, используемых в рамках методики оценки позволил сделать вывод о том, что часть из них не отражают объективную оценку эффективности управления публичными финансами. Например, спорным является целесообразность оценки следующих показателей: доля убыточных организаций ЖКХ, смертность населения в результате дорожно-транспортных происшествий, а также в трудоспособном возрасте, доля лиц, ранее осуждавшихся за совершение преступлений, удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, суммарный коэффициент рождаемости, которые в подавляющем большинстве случаев носят вероятностный характер и зачастую не зависят от действий органов государственного управления субъектом РФ. Например, установление тарифов в сфере ЖКХ не зависит от администраций регионов, которые утверждаются ежегодным Постановлением Правительства РФ.

Кроме того, критерии, используемых в рамках процедуры оценки в подавляющем большинстве не относятся к оперативному периоду управления государственными финансами. Например, ожидаемая продолжительность жизни, объем инвестиций, смертность населения, удельный вес введенной общей площади жилых домов, доля учащихся, не сдавших ЕГЭ. При этом показатели отражают динамику социально-экономического развития региона, но не существующее положение и имеющиеся (потенциальные) возможности развития субъекта РФ, что делает невозможным сравнительный анализ качества управления государственными финансами региона и планирование стратегии его развития.

Проведенный анализ структуры представленных показателей продемонстрировал, что критерии оценки эффективности охватывают далеко не все сферы деятельности органов исполнительной власти, что не позволяет осуществить объективную оценку эффективности управления государственными финансами. В частности, в рассматриваемой

методике не нашли отражение следующие важные показатели: ВРП на душу населения, соотношение доходов и расходов населения, производительность труда, обеспечение безопасности граждан, состояние жилищно-коммунального сектора, эффективность системы здравоохранения, а также критерии эффективности использования государственных финансовых ресурсов, не учитывается долговая нагрузка бюджета субъекта РФ.

В-третьих, в рамках существующей методики оценки акцент сделан на анализе количественных показателей, что обуславливает некорректность сравнения различных по численности субъектов РФ (приложение 1 указанной методики). На наш взгляд, использование индексов и динамических показателей лишь репрезентативно показывают характерную тенденцию и ее интенсивность за оцениваемый период, но не позволяют оценить уровень и масштаб существующих проблем, а также степень достижения цели. Являясь характеристикой социально-экономического развития региона, указанные показатели не позволяют объективно оценить эффективность управления государственными финансами. Более конструктивной представляется разработка и использование в рамках методики качественных и относительных показателей, учитывающих различия в численности населения субъектов РФ.

В-четвертых, на наш взгляд, применяемая в рамках методики оценки система оценочных показателей не чувствительна к интересам населения и не учитывает более информативные, но трудно определяемые показатели, характеризующие улучшение качества жизни граждан.

Кроме того, в используемых на современном этапе методических положениях по оценке эффективности управления государственными финансами не учитывается стоимость достигнутых результатов, что не способствует экономии бюджетных ресурсов, а стимулирует органы исполнительной власти субъектов РФ

добиваться намеченных результатов любой ценой, что, по нашему мнению, стратегически неверно. Ведь оборотной стороной такого подхода может быть увеличение долговой нагрузки субъектов РФ, что в долгосрочной перспективе существенно снизит устойчивость бюджетной системы и может привести к кризису государственных финансов на региональном и местном уровнях по аналогии с процессами, происходящими сейчас в ряде стран Европейского союза. Поэтому считаем целесообразным дополнить и расширить существующий перечень показателей, характеризующих эффективность управления государственными финансами региона, за счет следующих критериев: доля собственных доходов в общем объеме доходов бюджета субъекта РФ, уровень долга бюджета субъекта РФ по отношению к ВРП, размер дотаций из федерального бюджета на душу населения.

В-пятых, вызывает сомнения достоверность введенного в 2008 г. в отчетность органов управления исполнительной власти субъектов РФ показателя удовлетворенности населения результатами их деятельности. Так, процедура оценки данного показателя до сих пор не имеет четкой регламентации, отсутствуют рекомендации о предельных объемах выборочной совокупности, что не позволяет считать приводимые оценки объективными. По нашему мнению, максимальная объективность и достоверность результатов социологических опросов могут быть достигнуты за счет соблюдения репрезентативности выборки и определения предельного количества опрошенных респондентов, например, от 1 до 4% от общего числа населения, постоянно проживающего на территории субъекта РФ.

Высоко оценивая значимость рассматриваемой методики анализа эффективности управления государственными финансами в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, в связи с тем, что она содержит постановку и попытку решения задачи количественной оценки показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов,

считаем, что рекомендуемые критерии не позволяют системно оценить уровень и качество управления государственными финансовыми ресурсами, что определяет необходимость ее совершенствования на основе системного подхода. В целях устранения указанных недостатков и развития существующих подходов к оценке эффективности управления публичными финансами органами исполнительной власти субъектов РФ предлагается усовершенствованная методика, позволяющая осуществить комплексную оценку степени достижения целей и сравнительный анализ эффективности управления государственными финансами в регионах, выявить диспропорции и проблемы, а на их основе определить приоритеты в развитии субъектов РФ.

На первом этапе предлагаемой методики оценки осуществляется обоснование критериев оценки. При выборе частных показателей учитывалась необходимость оценки основных макроэкономических, социально-демографических показателей, характеризующих эффективность управления финансовыми ресурсами (*табл. 1*). В соответствии с этим методика включает следующие группы критериев: социально-экономические показатели развития региона; демографическое положение и эффективность здравоохранения в субъекте РФ; уровень жизни граждан; эффективность управления финансовыми ресурсами; уровень развития образования; обеспечение безопасности граждан; состояние ЖКХ; степень удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти.

В целях повышения объективности проводимой оценки предлагается расширить перечень критериев, который позволит учесть следующие социально-экономические факторы, а именно: отношение среднедушевых доходов граждан к прожиточному минимуму, уровень износа ЖКХ, доступность жилья и открытия бизнеса, долю граждан, находящихся за чертой бедности, степень финансовой независимости бюджета региона, уровень образованности граждан, степень обеспечения безопасности

граждан. Для учета различий в социально-экономическом положении регионов в рамках процедуры оценки предлагается использовать среднелюдские показатели как наиболее информативные.

Представленный перечень критериев оценки является релевантным, учитывает комплекс актуальных задач социально-экономической политики государства, а также репрезентативно отражает эффективность управления государственными финансами в регионах (табл. 1).

На втором этапе предлагаемой методики оценки проводится стандартизация частных показателей и расчет интегрального показателя, который позволит осуществить комплексную оценку эффективности. Проблему различной размерности критериев оценки предлагается решить на основе стандартизации показателей и представления их относительными величинами в интервале [1], что может быть достигнуто за счет расчета отношения числового значения каждого частного показателя региона к максимальному (минимальному) значению показателя субъектов РФ. В результате, числовые значения частных показателей преобразуются в безразмерные относительные величины, что позволит провести интегральную оценку.

При этом в случае, когда рост значения оцениваемого показателя отражает большую эффективность деятельности органов исполнительной власти, нормирование осуществляется по формуле (1), и наоборот (2):

$$a_{ij} = \frac{b_{ij}}{\max b_{ij}}, \quad (1)$$

$$a_{ij} = \frac{\min b_{ij}}{b_{ij}}, \quad (2)$$

где b_{ij} – значение i -го показателя субъекта РФ в j -м периоде; $\max b_{ij}$ – максимальное (целевое) значение i -го показателя субъекта РФ в j -м периоде; $\min b_{ij}$ – минимальное (целевое) значение i -го показателя субъекта РФ в j -м периоде; a_{ij} – нормированное значение i -го критерия в j -м периоде.

За минимальное значение целевого индикатора в методике предлагается принять некоторое наихудшее значение за отчетный (предыдущий) период, а за максимальное – наилучшее планируемое (прогнозируемое) значение индикатора на среднесрочную перспективу, либо абсолютное пороговое значение индикатора.

Для оценки степени достижения результата в процессе управления государственными финансами в отличие от существующих подходов предлагается использовать один

из способов сравнительной комплексной оценки – метод расстояний, который предполагает расчет интегрального критерия, позволяющего оценить степень отклонения частных показателей от целевых (максимальных) индикаторов или их колеблемость, установить близость субъекта РФ к субъекту-эталону, либо целевому значению по каждому показателю, определяемому Правительством РФ. Расчет интегрального показателя на основе метода расстояний производится согласно следующей формуле:

$$K_i = \sqrt{\sum_{j=1}^n (1 - a_{ij})^2}, \quad i = \overline{1, n},$$

где K_i – коэффициент колеблемости частных показателей региона; i – количество критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, $i = \overline{1, n}$.

При этом максимальное значение коэффициента K_i , свидетельствует о низкой эффективности государственного управления в регионе.

Таким образом, применение предложенного методического подхода на практике позволит органам государственной власти определить разрыв между реальным и желаемым уровнем качества жизни в регионах, провести сравнительно-сопоставимый анализ и комплексную оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, обеспечит возможность оценки степени проблем, динамики и перспектив развития субъектов РФ, учет которых формирует основу

для выработки решений по управлению экономическом развитии регионов, государственными финансами, направленных на повышение эффективности использования на устранение диспропорций в социально-ограниченных бюджетных ресурсах.

Таблица 1

Предлагаемый перечень критериев оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ

Table 1

A proposed list of criteria to assess the efficiency of executive authorities of the RF constituent entities

№	Существующие критерии оценки	Предлагаемые критерии	Источник информации
<i>Социально-экономические показатели развития субъекта РФ</i>			
1	В существующей методике не учитывается	ВРП на душу населения Производительность труда на одного занятого Энергопотребление на душу населения, кг нефтяного эквивалента	Росстат Министерство промышленности и торговли РФ Министерство энергетики РФ
2	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), тыс. руб.	Объемы инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	Министерство экономического развития РФ
3	Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями, тыс. руб.	Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями на душу населения, тыс. руб.	Министерство экономического развития РФ
4	В существующей методике не учитывается	Период времени, необходимый для создания бизнеса, дней Доля экспорта высокотехнологичной продукции, в % экспорта обрабатывающей промышленности	Министерство экономического развития РФ Министерство промышленности и торговли РФ
5	Уровень безработицы в среднем за год, %	Уровень безработицы в среднем за год, %	Росстат
<i>Показатели, характеризующие демографическое положение и эффективность здравоохранения субъекта РФ</i>			
6	Численность населения, чел.	Численность населения, чел.	Росстат
7	В существующей методике не учитывается	Рождаемость населения, количество родившихся на 100 тыс. чел.	Росстат
8	Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин), количество умерших на 100 тыс. чел.	Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин), количество умерших на 100 тыс. чел.	Росстат
9	В существующей методике не учитывается	Заболеваемость на 100 тыс. чел. (зарегистрировано в больных с диагнозом, установленным впервые в жизни)	Минздравсоцразвития России
<i>Показатели, характеризующие уровень и качество жизни граждан</i>			
10	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Росстат
11	Реальные располагаемые денежные доходы населения, тыс. руб.	Отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму	Росстат
12	В существующей методике не учитывается	Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	Росстат

13	Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда, %	Соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 м ² и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из 3 человек, лет	Росстат
14	Доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов, %	Доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов, %	Минобрнауки России
<i>Показатели, характеризующие эффективность управления финансовыми ресурсами региона</i>			
15	Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, тыс. руб.	Поступление налоговых и неналоговых доходов в бюджет субъекта РФ на душу населения, тыс. руб./чел.	Федеральное казначейство
16	В существующей методике не учитывается	Доля собственных доходов в общем объеме доходов бюджета субъекта РФ, %	Федеральное казначейство
		Уровень долга субъекта РФ по отношению к ВРП, %	Министерство финансов РФ
		Размер дотаций из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Министерство финансов РФ
<i>Показатели, характеризующие уровень образования в регионе</i>			
17	Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, %	Доля населения субъекта РФ с высшим образованием, в % от численности населения	Рособрнадзор
<i>Показатели, характеризующие обеспечение безопасности граждан</i>			
18	В существующей методике не учитывается	Количество совершенных преступлений на 1 000 граждан	МВД РФ
<i>Показатели, характеризующие состояние жилищно-коммунального хозяйства</i>			
19	В существующей методике не учитывается	Уровень износа коммунальной инфраструктуры, %	Росстат
<i>Показатели степени удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти</i>			
20	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, %	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, %	ФСО РФ

Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: монография. М.: Академический проект, Культура, 2006. 544 с.
2. Новожиллов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука, 1972. 432 с.
3. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2005. 384 с.
4. Сыроеждин И.М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества. М.: Экономика, 1980. 192 с.
5. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997. 720 с.
6. Бобкова О.В., Борисов М.С., Гатин А.М. и др. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 2005. 537 с.
7. Ермилов В.Г. Аспекты реформирования управления государственными финансами // Финансы. 2007. № 1. С. 58–61.
8. Демидов А.Ю. Вопросы модернизации государственного менеджмента в условиях внедрения программно-целевого метода управления // Финансы. 2014. № 4. С. 50–53.
9. Шаш Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15.
10. Борисов А.Н. Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. 776 с.
11. Жуков В.А., Опеньшев С.П. Государственный финансовый контроль. М.: Типография Россельхозакадемии, 1999. 385 с.
12. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль, 2005. 230 с.
13. Искужина Г.Р., Раянова И.И. Оценка эффективности государственных расходов в современной России // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 7-7. С. 67–69.
14. Гавриленко К.В., Байкалова О.В., Федоренко И.В. Аудит эффективности государственных расходов // Учет, анализ и аудит: проблемы теории и практики. 2012. № 8. С. 39–42.
15. Lee R.D. Jr., Johnsom R.W., Joyce P.G. Public Budgeting Systems. Jones & Bartlett Learning, 2012, 656 p.
16. Ильин В.А. Эффективность государственного управления и состояние региональных бюджетов // Экономист. 2013. № 12. С. 3–11.
17. Миронов А.Л. Государственное управление: критерии оценки эффективности и направления реформирования // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 11. С. 67–70.
18. Pollitt C., Bouckaert D. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, 2004, 328 p.
19. Иванова Н., Каменских М. Эффективность государственных расходов в России // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 176–192.

20. Кожеева О.В., Балунова Н.В., Юрченко Е.В. Разработка методологического подхода к оценке качества управления в государственном секторе экономики // Финансовый менеджмент. 2015. № 1. С. 23–36.
21. Каменецкий М.И., Яськова Н.Ю. Административный ресурс как факторов повышения эффективности системы государственного управления // Проблемы прогнозирования. 2015. № 2. С. 33–42.
22. Артемов А., Брыкин А., Шумаев В. Модернизация государственного управления экономикой // Экономист. 2008. № 2. С. 3–14.
23. Куликова В.И. Управление государственными расходами в условиях БОР // Финансы. 2009. № 12. С. 70–71.
24. Егорова Е.М. Аудит эффективности бюджетных расходов – путь совершенствования государственного финансового контроля // TERRA ECONOMICUS. 2007. Т. 5. № 2-3. С. 107–109.
25. Wang X. Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments. *Public Budgeting and Finance*, 2000, vol. 20, iss. 3, pp. 102–118.
26. Мefодьева Ю.В. Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 11. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk__29._dekabr_2011_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/mefodyeva.pdf.
27. Афанасьев Р. Оценка эффективности расходов субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 6. С. 99–108.
28. Саунин А.Н. Эффективность бюджетных расходов: содержание понятия и методы определения // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 2. С. 17–23.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN REGIONS: A METHODOLOGICAL APPROACH AND ASSESSMENT CRITERIA

Aleksei N. SAVRUKOV ^{a,*}, Nikolai T. SAVRUKOV ^b

^a Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation,
savrukov_a@mail.ru
ORCID: not available

^b Nizhny Novgorod State University of Engineering and Economics,
Knyaginino, Nizhny Novgorod Oblast, Russian Federation
mikul.savrukov@yandex.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 1344/2016
Received 15 November 2016
Received in revised form
1 December 2016
Accepted 16 January 2017
Available online
16 January 2020

JEL classification: H11, H61,
H83

Keywords: methodology,
assessment, efficiency,
administration, public finance

Abstract

Subject The subject of the research is the indicators of socio-economic development of regions and criteria enabling to assess the efficiency of executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation.

Objectives Our aims are to identify strengths and weaknesses of the existing approach to assessment of executive authorities' efficiency in the subjects of the Russian Federation; to develop criteria and a methodological approach to estimate how goals are attained within the public administration.

Methods We employ a systems and targeted approach, generalization, methods of comparative analysis, expert evaluation and elements of quantitative statistical analysis.

Results We offer our own methodology to assess the efficiency of public administration. It rests on the method of distances, enabling a full assessment and a comparative analysis of executive authorities' efficiency in regions. If used in practice, the methodology will help estimate the degree of problems, dynamics and development prospects for the subjects of the Russian Federation to find solutions to public finance management and eliminate disparities in socio-economic development of regions.

Conclusions The proposed methodological approach is helpful for a comparative analysis and comprehensive evaluation of executive authorities' efficiency, unbiased estimation of the depth of current problems, prospects for regions' development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Please cite this article as: Savrukov A.N., Savrukov N.T. Efficiency of Public Administration in Regions: A Methodological Approach and Assessment Criteria. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 1, pp. 118–132.
<https://doi.org/10.24891/re.18.1.118>

Acknowledgments

The article was adapted from the *Finance and Credit* journal, 2017, vol. 23, iss. 7.
URL: <https://doi.org/10.24891/fc.23.7.388>

References

1. Atamanchuk G.V. *Upravlenie: sushchnost', tsennost', effektivnost': monografiya* [Management: The nature, value, efficiency: a monograph]. Moscow, Akademicheskii proekt, Kul'tura Publ., 2006, 544 p.
2. Novozhilov V.V. *Problemy izmereniya zatrat i rezul'tatov pri optimal'nom planirovanii* [Problems to measure costs and optimal planning results]. Moscow, Nauka Publ., 1972, 432 p.

3. Raizberg B.A. *Gosudarstvennoe upravlenie ekonomicheskimi i sotsial'nymi protsessami* [State administration of economic and social processes]. Moscow, INFRA-M Publ., 2005, 384 p.
4. Syroezhin I.M. *Sovershenstvovanie sistemy pokazatelei effektivnosti i kachestva* [Improving the performance and quality assessment]. Moscow, Ekonomika Publ., 1980, 192 p.
5. Stiglits J. *Ekonomika gosudarstvennogo sektora* [Economics of the Public Sector]. Moscow, INFRA-M Publ., 1997, 720 p.
6. Bobkova O.V., Borisov M.S., Gatin A.M. et al. *Kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Comments on the Budget Code of the Russian Federation]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 2005, 537 p.
7. Ermilov V.G. [Aspects of reforming the public finance management]. *Finansy = Finance*, 2007, no. 1, pp. 58–61. (In Russ.)
8. Demidov A.Yu. [Modernization of public management under the Management by Objectives implementation]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 4, pp. 50–53. (In Russ.)
9. Shash N.N. [Managing the efficiency of government programs: Methodological framework for program-based budget development]. *Upravlenets = The Manager*, 2015, no. 1, pp. 4–15. (In Russ.)
10. Borisov A.N. *Kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Comments on the Budget Code of the Russian Federation]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2008, 776 p.
11. Zhukov V.A., Openyshev S.P. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol'* [State financial control]. Moscow, Tipografiya Rossel'khozakademii Publ., 1999, 385 p.
12. Voronin Yu.M. *Gosudarstvennyi finansovyi kontrol': voprosy teorii i praktiki* [State financial control: Theory and practice]. Moscow, Finansovyi kontrol' Publ., 2005, 230 p.
13. Iskuzhina G.R., Rayanova I.I. [Evaluating the efficiency of public spending in modern Russia]. *Teoreticheskie i prikladnye aspekty sovremennoi nauki = Theoretical and Applied Aspects of Modern Science*, 2015, no. 7-7, pp. 67–69. (In Russ.)
14. Gavrilenko K.V., Baikalo O.V., Fedorenko I.V. [Performance audit of government spending]. *Uchet, analiz i audit: problemy teorii i praktiki = Accounting, Analysis and Audit: Issues of Theory and Practice*, 2012, no. 8, pp. 39–42. (In Russ.)
15. Lee R.D. Jr., Johnsom R.W., Joyce P.G. *Public Budgeting Systems*. Jones & Bartlett Learning, 2012, 656 p.
16. Il'in V.A. [Efficiency of public administration and regional budgets' status]. *Ekonomist = Economist*, 2013, no. 12, pp. 3–11. (In Russ.)
17. Mironov A.L. [State management: Criteria to assess the efficiency and areas to reform]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*, 2015, no. 11, pp. 67–70. (In Russ.)
18. Pollitt C., Bouckaert D. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2004, 328 p.
19. Ivanova N., Kamenskikh M. [Efficiency of government spending in Russia]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2011, no. 1, pp. 176–192. (In Russ.)

20. Kozhevina O.V., Balunova N.V., Yurchenko E.V. [Developing a methodological approach to assess the quality of management in the public sector]. *Finansovyi menedzhment = Financial Management*, 2015, no. 1, pp. 23–36. (In Russ.)
21. Kamenetskii M.I., Yas'kova N.Yu. [Administrative resource as a factor of improving the efficiency of the public administration system]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2015, no. 2, pp. 33–42. (In Russ.)
22. Artemov A., Brykin A., Shumaev V. [Modernization of the State management of the economy]. *Ekonomist = Economist*, 2008, no. 2, pp. 3–14. (In Russ.)
23. Kulikova V.I. [Managing the public expenditure under result-oriented budget]. *Finansy = Finance*, 2009, no. 12, pp. 70–71. (In Russ.)
24. Egorova E.M. [Performance audit of budget spending as a way to improve the State financial control]. *TERRA ECONOMICUS*, 2007, vol. 5, no. 2-3, pp. 107–109. (In Russ.)
25. Wang X. Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments. *Public Budgeting and Finance*, 2000, vol. 20, iss. 3, pp. 102–118.
26. Mefod'eva Yu.V. [Building a system to assess the efficiency and effectiveness of public expenditure]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2011, no. 29. (In Russ.)
URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk__29._dekabr_2011_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/mefodyeva.pdf
27. Afanas'ev R. [Evaluating the cost efficiency of subjects of the Russian Federation within State programs]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2015, vol. 10, no. 6, pp. 99–108. (In Russ.)
28. Saunin A.N. [Budgetary expenditures efficiency: the content of the concept and methods of assessment]. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika = State Audit. Law. Economy*, 2010, no. 2, pp. 17–23. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.