

Сопоставление полномочий органов местного управления Республики Беларусь с показателями оценки эффективности их работы

Данилюк Елена Сергеевна

Кандидат экономических наук, Гродненский региональный центр социально-экономических исследований, Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь.

E-mail: daniluk@niei.by

SPIN-код РИНЦ: 3635-6535

Аннотация

В Республике Беларусь система оценки эффективности работы органов местного управления ориентирована на рост масштабов экономической деятельности. Однако в современных, быстро меняющихся условиях общественной жизни система оценки работы местных органов власти должна быть эффективным управленческим инструментом, обеспечивающим устойчивое развитие территорий. Цель исследования — сопоставить полномочия областных исполнительных комитетов с показателями эффективности их функционирования. Исходными данными выступили законодательные акты, в которых закреплены полномочия облисполкомов и ключевые показатели эффективности их работы. Общие методы исследования — анализ, синтез, сравнение, обобщение и описание. На этапе отбора полномочий облисполкомов для сопоставительного анализа основными методами выступили классификация и систематизация. При сопоставлении полномочий с показателями основными стали табличный метод и метод экспертных оценок. Для определения степени взаимосвязи была использована шкала оценки в баллах, которые затем суммировались в отдельную таблицу по сферам государственного управления. Результаты сравнения свидетельствуют о множестве проблем в оценке эффективности деятельности облисполкомов. Большая часть полномочий ориентирована на выполнение задач в социально-бытовой и культурной сфере, тогда как показатели эффективности — на оценку полномочий в социально-экономической сфере. Как следствие, более половины полномочий возможно оценить только косвенно. Для адекватной оценки выполнения облисполкомами полномочий система показателей должна отвечать следующим основным требованиям: она должна быть ориентирована на комплексную оценку сфер государственного управления, а также включать регулярные опросы общественного мнения о деятельности местных органов власти. Диагностический инструмент, основанный на подобных принципах, позволит своевременно выявлять проблемы в развитии и управлении регионами и обеспечивать прочную базу для принятия необходимых управленческих решений, способствуя устойчивому развитию территорий и повышению уровня благосостояния их населения.

Ключевые слова

Государственное управление, орган местного управления, областной исполнительный комитет, полномочия, показатели оценки эффективности, сопоставительный анализ.

Comparison of Local Government Bodies Competence in the Republic of Belarus with Indicators for Assessing Their Effectiveness

Elena S. Daniliuk

PhD, Head of Grodno Regional Center for Socio-Economic Research, Research Economic Institute of the Ministry of Economy of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

E-mail: daniluk@niei.by

Abstract

The system of assessing the effectiveness of local government bodies work in the Republic of Belarus is focused on increasing the scale of economic activity. However, in today's rapidly changing society living conditions the local authorities' assessment system should be an effective management tool to ensure sustainable territorial development. The purpose of the study is to compare the competences of the regional executive committees with the performance indicators of their functioning. The initial data were legislative acts that enshrine the competence of the regional executive committees and key performance indicators of their work. General research methods are analysis, synthesis, comparison, generalization and description. The main methods were classification and systematization at the stage of selecting the competences of regional executive committees for comparative analysis. The tabular method and the method of expert assessments became the main ones for comparing the competences with the indicators. A rating scale was used in points to determine the degree of correlation. Then these points were summed up in a separate table by the sphere of public administration. The results of the comparison indicate many problems in assessing the activities effectiveness of regional executive committees. Most of regional executive committees' competences are focused on implementing tasks in the social and cultural sphere, while performance indicators are aimed at assessing the powers in the socio-economic sphere. As a result, more than half of the powers of regional executive committees can be assessed only indirectly. To adequately assess the performance of regional executive committees, the system of indicators must meet the following basic requirements: it should be focused on the comprehensive assessment of public administration and also include a survey of public opinion on the activities of local authorities. The diagnostic tool built on such principles will ensure timely identification of problems in the development and management of regions and thereby provide a solid basis for making the necessary management decisions. This will contribute to the sustainable development of the territories and increase the level of their population well-being.

Keywords

Public administration, local government body, regional executive committee, powers, performance assessment indicators, comparative analysis.

Введение

В условиях высокой неопределенности внешней среды эффективная деятельность органов местного управления является одним из важных факторов обеспечения устойчивого развития страны. Однако в настоящее время эффективность их функционирования затруднена в силу целого ряда причин,

в том числе организационно-правового характера. Сложившаяся иерархическая система управления территориями остается громоздкой для территориальных масштабов республики и излишне централизованной, что не обеспечивает нужной скорости принятия решений в быстро меняющихся как внешних, так и внутренних условиях. Актуальным остается и вопрос оценки эффективности деятельности органов местного управления, результаты которой должны выступать важной основой для принятия управленческих решений.

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» система органов местного управления представляет собой совокупность местных исполнительных и распорядительных органов, формируемых на трех территориальных уровнях:

- 1) областном — областные и Минский городской исполкомы;
- 2) базовом — городские исполкомы в городах областного подчинения и районные исполкомы в районах области;
- 3) первичном — городские в городах районного подчинения, поселковые, сельские исполкомы, а также местные администрации в административных районах городов.

Каждый орган местного управления действует в пределах законодательно установленной компетенции, представляющей собой совокупность полномочий (прав и обязанностей), необходимых для осуществления функций государственного управления.

Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны главе государства и правительству по вопросам, входящим в их компетенцию. Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации, кроме главы государства, подотчетны и подконтрольны вышестоящим исполкомам. Все исполкомы подчиняются также соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов. Президент определяет порядок назначения и освобождения от должностей председателей исполкомов всех уровней, устанавливает типовую структуру и численность работников местных исполнительных и распорядительных органов. Председатели исполкомов утверждаются в должности соответствующими Советами¹.

Таким образом, система органов местного управления в республике имеет строгую иерархическую подчиненность, при которой местные исполнительные и распорядительные органы в высокой степени подконтрольны вышестоящим органам государственного управления. Советы депутатов не участвуют в формировании исполкомов и могут контролировать их деятельность лишь по узкому кругу вопросов в рамках своей компетенции. Задача повышения самостоятельности органов местного управления в проведении региональной политики, закрепленная в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, остается нерешенной². При этом на необходимость реформирования системы местного управления как в целом, так и ее различных аспектов указано в трудах ведущих белорусских ученых [Берченко 2017; Богданович 2018; Вертинская 2020; Фатеев 2019].

В практике оценки работы органов местного управления широко применяется принцип тождественности, согласно которому их оценка осуществляется исходя из результатов работы руководителей. Иными словами, персональная оценка работы руководителя одновременно выступает оценкой деятельности возглавляемого им органа местного управления. Так, например, основными показателями работы руководителей облисполкомов и Минского горисполкома являются значения ключевых показателей эффективности, ежегодно устанавливаемые правительством на основании указов главы государства о параметрах прогноза социально-экономического развития страны на очередной год³. Для структурных подразделений областных, городских и районных исполкомов, местных администраций, а также их руководителей прогнозные значения показателей эффективности устанавливаются исходя из прогнозных значений, доводимых до руководителей облисполкомов. Установленные для всех исполкомов показатели эффективности и их значения закрепляются в решениях соответствующих исполкомов, включают в планы развития территорий и выносятся для рассмотрения

¹ Закон Республики Беларусь от 4.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения: 29.05.2021).

² Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 № 466 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31600466> (дата обращения: 28.05.2021).

³ Указ Президента Республики Беларусь от 31.10.2019 № 401 «О параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год» // Президент Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-401-ot-31-oktjabrja-2019-g-22324> (дата обращения: 20.06.2021); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2019 № 921 «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год» // Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/Postanovlenie-27-12-2019.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

и одобрения на сессию местных Советов депутатов. Мониторинг утвержденных значений показателей для облисполкомов ежемесячно осуществляет Национальный статистический комитет Республики Беларусь, что, по сути, и является текущей оценкой деятельности региональных органов власти⁴.

Из вышеизложенного следует, что существующая в республике система оценки эффективности работы органов местного управления и их руководителей основана на применении объективных критериев, но остается ориентированной на рост масштабов экономической деятельности, что лишь частично соответствует принципам устойчивого развития территорий.

В контексте рассмотренных проблем актуальной является задача установления степени соответствия полномочий органов местного управления существующей системе показателей эффективности их работы. Решение этой практической задачи позволяет судить о качестве оценки выполнения органами местного управления возложенных на них полномочий. Очевидно, чем выше степень соответствия показателей для оценки работы местных органов власти их полномочиям, тем выше эффективность обратной связи, выступающей основой для совершенствования управленческого процесса, от качества которого во многом зависит устойчивость развития территорий и уровень благосостояния их населения.

Обзор литературы

Проблема эффективности деятельности органов государственного управления в тех или иных аспектах изучалась многими учеными. Теоретические подходы к эффективному государственному управлению рассматривались в рамках различных концепций и школ: от классического понимания эффективности через четкое разделение целей, задач, методов и практики управления [Вебер 2003], а также идей достижения эффективности через экономию ресурсов и времени [Файоль 1923] до эффективности управления, основанной на социально-психологических факторах [Мауо 1945; Roethlisberger 1968]. В современном научном мире изучение этого вопроса остается не менее актуальным [Governance: wybór tekstów klasycznych 2020].

В работах российских ученых проблема эффективности управленческой деятельности также является предметом всестороннего исследования [Атаманчук 2014; Добролюбова 2017; Райзберг, Туляков 2016; Турчинов 2012; Goryachenko, Deineko 2015]. Многочисленные труды посвящены разработке критериев, методов и показателей оценки эффективности государственного управления [Абрамов и др. 2017; Кожевников, Ворошилов 2017; Нагимова 2009; Штульберг, Введенский 2000; Valinurova et al. 2015].

Проблема эффективности государственного управления на уровне региональных органов власти также достаточно полно изучена российскими авторами. Большое количество работ посвящено исследованию современных подходов к повышению эффективности деятельности органов местного госуправления, например, путем повышения эффективности распределения расходов федерального и местного бюджетов [Romanova et al. 2017]; изучения и внедрения зарубежного опыта проведения внутреннего аудита деятельности органов госуправления [Postula et al. 2020]; проведения комплексной оценки уровня экономического развития и сбалансированности социальной, экономической и экологической сфер в развитии региона для выявления тенденций, проблемных областей и диспропорций, требующих со стороны субъектов управления корректирующих воздействий [Кулаковский 2019; Осипова, Третьякова 2018]. Другие исследования сосредоточены на разработке альтернативных методов оценки эффективности органов местного управления наряду с существующей методикой, применяемой Министерством регионального развития, например посредством метода канонических корреляций, оболочечного анализа данных или так называемого метода DEA (Data Envelopment Analysis) [Петрова и др. 2016; Kalinina et al. 2015; Юрескул 2016]⁵. Отдельные авторы указывают на важность оценки репутации региональной исполнительной власти методами социологического исследования и необходимость учета опросов общественного мнения в деятельности госорганов [Розанова 2016; Leksin 2013].

В Республике Беларусь исследования, посвященные оценке эффективности деятельности органов госуправления, в том числе на региональном уровне, малочисленны. В статье Берченко Н.Г. отмечено, что деятельность местных органов власти является особым объектом оценки ввиду необходимости обеспечения ими комплексного развития подведомственных территорий от вопросов экономики до общественной безопасности и правопорядка, поэтому система индикаторов также должна носить комплексный характер [Берченко 2017]. В исследовании социолога Тишкевича М.Я.

⁴ Социально-экономическое положение Республики Беларусь в январе – июне 2021 г. // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_39677/ (дата обращения: 28.05.2021).

⁵ Юрескул Е.А. Эффективность исполнительной власти в системе «государство-общество»: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2016.

оценка эффективности деятельности органов местного управления и уровень доверия населения к ним определены на основе изучения общественного мнения жителей Гомельской области [Тишкевич 2016]. Другие авторы на основании изученной практики применения ключевых показателей эффективности функционирования местных органов власти обосновывают целесообразность применения каждого из них [Данилюк и др. 2020]. В НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь в рамках научного отчета сформулированы предложения по методическому и информационному обеспечению использования ключевых показателей эффективности работы органов местного управления в практике госуправления⁶.

Вместе с тем проблема сопоставления полномочий органов местного управления с показателями оценки эффективности их деятельности пока не нашла отражения в трудах белорусских ученых. Однако решение этой задачи становится актуальным особенно с точки зрения необходимости разработки и внедрения новых методических подходов к оценке эффективности работы органов местного управления в современных условиях развития общественной жизни, которые требуют повышенной обоснованности принимаемых управленческих решений в обеспечении достижения поставленных целей развития территорий.

Методология исследования

Деятельность местных органов власти является особым и сложным объектом оценки не только ввиду разноплановости выполняемых ими полномочий, но и вследствие влияния на данный объект исследования многих факторов. По этой причине основным методологическим подходом в исследовании выступил качественный подход, который позволил раскрыть понимание конкретной проблемы, в частности несоответствие полномочий местных органов власти существующей системе оценки их работы.

Предметом изучения стали полномочия облисполкомов в сравнении с ключевыми показателями эффективности их функционирования.

Исходными данными для решения поставленной задачи выступили нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы функционирования и оценки деятельности органов местного управления. Во-первых, это закон о местном управлении и самоуправлении, на основании которого были отобраны полномочия для проведения исследования. Во-вторых, указ главы государства и постановление правительства, устанавливающие прогнозные параметры социально-экономического развития на 2020 год, в соответствии с которыми определен перечень показателей эффективности деятельности облисполкомов.

Основные методы исследования — это анализ и синтез, классификация и систематизация, табличный и экспертный метод, а также сравнение, обобщение и описание.

Важным условием проведения исследования стала классификация и систематизация перечня полномочий облисполкомов в соответствии со сферами госуправления и системой функций местных органов власти, предложенной российскими авторами [Фадеев 2000]. Таким образом, четырем функциям госуправления соответствуют восемь функций органов местного управления, имеющих четкую целевую направленность (Таблица 1).

Таблица 1. Сферы и функции государственного управления⁷

Сфера госуправления	Функции госуправления на местном уровне
1) социально-экономическая и финансовая	1) обеспечение комплексного экономического и социального развития территории АТЕ; 2) управление коммунальной собственностью, финансовыми средствами АТЕ.
2) социально-бытовая, сфера культуры	3) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социальных, коммунально-бытовых услугах; 4) содействие развитию культуры и обеспечение культурно-образовательных, оздоровительных потребностей населения.
3) сфера экологии	5) обеспечение охраны окружающей среды и благоустройства территорий АТЕ.
4) политическая, сфера безопасности	6) обеспечение реализации прав граждан на решение вопросов местного значения; 7) выполнение представительских функций и защита прав и интересов АТЕ; 8) обеспечение общественного порядка.

⁶ Разработать и апробировать систему ключевых показателей эффективности работы местных исполнительных и распорядительных органов, их методического и информационного обеспечения: отчет о НИР (заключ.). Минск: Отдел издат. деят-ти. ГНУ «НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь», 2018.

⁷ Составлено автором на основании [Фадеев 2000, 18–22]. Примечание: АТЕ — административно-территориальная единица.

В законе о местном управлении и самоуправлении, согласно принципу разграничения, выделяют единые для исполкомов полномочия и полномочия для исполкомов каждого территориального уровня. Последние исключены из исследования, так как носят оперативный характер, например «отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов...». Единый же перечень полномочий исполкомов в полной степени отвечает содержанию сфер госуправления и функций органов местного управления. Например, исполкомы «распоряжаются коммунальной собственностью...» (финансовая сфера); «обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты...» (социальная сфера); «принимают меры по обеспечению охраны окружающей среды...» (сфера экологии) и т.д. Вместе с тем из единого перечня исключены полномочия общего (например, «осуществляют иные полномочия...») и административного характера (например, «утверждают режим работы организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности...»)⁸. Таким образом, из 49 полномочий, указанных в едином перечне, отобраны 32, или 65,3% полномочий.

Ключевые показатели эффективности работы руководителей стали основным критерием оценки деятельности облисполкомов, которые они возглавляют. Согласно вышеуказанным законодательным актам, к ключевым показателям в 2020 году относили 9 показателей, которые представлены ниже в Таблице 2. Ежегодная оценка работы облисполкомов может осуществляться и на основании положений других законодательных актов⁹. Однако эти акты законодательства, по сути, либо дополняют, либо уточняют перечень ключевых показателей эффективности работы облисполкомов, принципиально не меняя его состав.

В соответствии с вышеизложенными предпосылками, 32 полномочия облисполкомов и 9 показателей эффективности для оценки их деятельности были сгруппированы в табличной форме и сопоставлены между собой с проставлением балльной оценки их взаимосвязи.

Основным методом исследования на данном этапе выступил метод экспертных оценок. Выбор этого метода обусловлен достаточным количеством информации для решения задачи исследования, которая тем не менее имеет качественный характер. Для определения степени взаимосвязи использована следующая шкала оценки в баллах: прямая связь — 2 (на основе достигнутого значения показателя можно сделать однозначный вывод о качестве выполнения полномочия), косвенная связь — 1 (на основе достигнутого значения показателя о качестве исполнения полномочия можно судить условно), отсутствие связи — 0 (для оценки качества исполнения полномочия показатели отсутствуют). Ниже представлена часть таблицы, в которой были сгруппированы отобранные полномочия и показатели (Таблица 2).

Баллы, проставленные экспертом в таблице, затем были суммированы по строкам (полномочия) и столбцам (показатели) в отдельную таблицу в рамках каждой сферы госуправления. Полученные по итогам сравнительного анализа количественные оценки, выраженные в сумме набранных баллов по строкам и столбцам, позволили сделать вывод о множестве проблем комплексной оценки выполнения облисполкомами полномочий.

Следует отметить, что в статье представлен пример индивидуальной экспертной оценки. Для полноты решения задачи необходимо использовать метод коллективных экспертных оценок, применяемый для анализа социальных объектов и проблем, развитие которых не поддается математической формализации. Собранные мнения экспертов могут быть обработаны различными способами, например методом усреднения экспертных суждений. Для количественной оценки меры согласованности экспертных мнений могут быть использованы коэффициенты конкордации [Борисевич 2017].

⁸ Закон Республики Беларусь от 4.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения: 29.05.2021).

⁹ Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 26.02.2019 № 4 «Об утверждении Инструкции о порядке отбора претендентов на занесение на Республиканскую доску Почета» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/W21933917_1552510800.pdf (дата обращения: 16.05.2021); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.12.2019 № 969 «О мерах по выполнению заданий по строительству жилых домов и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры к ним на 2020 и 2021 годы» // Эталон Online [Электронный ресурс]. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=C21900969> (дата обращения: 16.05.2021).

Таблица 2. Экспертная оценка взаимосвязи полномочий облисполкомов и показателей эффективности их деятельности¹⁰

Полномочие	Показатель								
	ВРП	Производительность труда по ВРП	Экспорт товаров	Экспорт услуг	ПИИ	Количество трудоустроенных	Энергосбережение	Ввод в эксплуатацию жилых домов	Кол-во многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья
	степень взаимосвязи полномочий и показателей (0 — отсутствует, 1 — косвенная, 2 — прямая)								
Обеспечение комплексного экономического и социального развития территории АТЕ									
принимают меры, направленные на развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Содействие развитию культуры и обеспечение культурно-образовательных, оздоровительных потребностей населения									
способствуют развитию профсоюзных, молодежных, детских, женских, ветеранских и иных общественных объединений	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Обеспечение охраны окружающей среды и благоустройства территорий АТЕ									
распоряжаются природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов	0	0	1	0	0	0	2	0	0
Обеспечение общественного порядка									
осуществляют деятельность по профилактике правонарушений	0	1	0	0	0	0	0	0	0

¹⁰ Составлено автором на основании источников, указанных в сносках 1 и 3.

Результаты

Анализ распределения полномочий облисполкомов по сферам госуправления показал следующее.

Исполкомы областного уровня в наибольшей степени обладают полномочиями в социально-бытовой сфере и сфере культуры — 15 из 32 полномочий, или 46,8% от общего количества полномочий, в наименьшей — в сфере экологии: 2 из 32, или 6,3%. Распределение полномочий в политической, а также социально-экономической и финансовой сферах управления приблизительно равно: 8 из 32, или 25,0%, и 7 из 32, или 21,9% от общего количества полномочий соответственно.

Сопоставление экспертным методом полномочий облисполкомов с показателями оценки эффективности их работы привело к следующим результатам.

Социально-экономическая и финансовая сферы. На основании достигнутых значений двух показателей эффективности «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья» можно сделать вывод о качестве выполнения 2 из 7 полномочий напрямую. Оценить качество выполнения остальных 71,4% полномочий можно только косвенно с использованием других семи ключевых показателей эффективности работы.

Социально-бытовая сфера и сфера культуры. Сделать прямой вывод о качестве выполнения 3 из 15 полномочий можно на основании достигнутых значений показателей «энергосбережение», «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья». Проанализировать качество выполнения еще 3 из 15 полномочий невозможно из-за отсутствия их взаимосвязи с каким-либо ключевым показателем эффективности. В соответствии с достигнутыми значениями пяти показателей эффективности можно сделать косвенный вывод о качестве выполнения 60,0% полномочий облисполкомов.

Сфера экологии. Качество исполнения 1 из 2 полномочий можно оценить напрямую на основе достигнутого значения показателя «энергосбережение». Качество исполнения еще 1 полномочия можно оценить условно в соответствии со значением показателя «ВРП».

Политическая сфера и сфера безопасности. Прямой вывод о качестве выполнения 1 из 8 полномочий можно сделать на основе достигнутых значений трех показателей «экспорт товаров», «экспорт услуг» и «ПИИ». Качество выполнения еще 1 полномочия оценить нельзя из-за отсутствия его связи с каким-либо показателем эффективности. О качестве выполнения оставшихся 75,0% полномочий можно сделать только косвенные выводы на основании достигнутых значений трех показателей.

Таким образом, проанализировать качество выполнения 12,5% полномочий не представляется возможным из-за отсутствия их взаимосвязи с каким-либо ключевым показателем эффективности. Сделать прямые выводы о качестве выполнения облисполкомами полномочий на основании достигнутых значений показателей эффективности их работы можно в 21,9% случаев. Оценить качество выполнения 65,6% полномочий облисполкомов по достигнутым значениям показателей эффективности можно лишь косвенно. Кроме того, оценку одного и того же полномочия можно осуществить разными способами: во-первых, как прямо, так и косвенно, во-вторых, на основании только одного или целого ряда показателей эффективности. В первом случае, например, качество исполнения такого полномочия, как «обеспечивают развитие жилищного фонда и жилищного хозяйства... организуют строительство жилых помещений социального пользования...», может быть оценено прямо на основании достижения значений таких показателей, как «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья», а также косвенно в соответствии с показателями «ВРП» или «количество трудоустроенных». Во втором случае, например, вывод о качестве выполнения полномочия «обеспечивают исполнение местного бюджета...» можно сделать только косвенно, но на основании всех показателей эффективности работы, за исключением показателя «производительность труда по ВРП». Напротив, выполнение такого полномочия, как «создают условия для реализации гражданами права на образование», возможно оценить на основе достигнутых значений показателя «производительность труда по ВРП», но только косвенно и весьма условно.

Результаты анализа распределения полномочий облисполкомов по сферам госуправления и их сопоставления с ключевыми показателями эффективности позволили сделать вывод о наличии множества проблем в оценке качества выполнения полномочий облисполкомами.

Почти треть полномочий сосредоточена в социально-бытовой сфере (9 из 32). Далее по мере убывания количества выполняемых облисполкомами полномочий следует: сфера культуры (6), политическая сфера (5), финансовая (4), социально-экономическая (3), сфера безопасности (3) и экологическая сфера (2).

Оценить качество выполнения двух третьих всех полномочий возможно только косвенно. Из 7 полномочий, качество выполнения которых может быть оценено напрямую, 5 связаны с решением задач в области жилищного строительства, 1 — с проблемами энергосбережения и еще 1 полномочие — с оценкой участия исполкомов в международном сотрудничестве. Значительным недостатком в системе оценки эффективности деятельности облисполкомов остается отсутствие четкой и однозначной связи между показателями эффективности и полномочиями этих органов местного управления.

Таким образом, перечисленные проблемы свидетельствуют об отсутствии надежной обратной связи от объекта к субъекту управления. Это является причиной формирования ошибочных представлений об эффективности местных органов власти и, как следствие, приводит к принятию управленческих решений, часто не дающих ожидаемого результата.

Заключение

Сопоставительный анализ полномочий облисполкомов и ключевых показателей эффективности их работы позволил сделать ряд выводов:

- 1) треть полномочий облисполкомов ориентирована на выполнение задач в социально-бытовой сфере, пятая часть — в сфере культуры. При этом показатели эффективности их работы в большей степени ориентированы на социально-экономическую сферу. Это ключевое противоречие не позволяет осуществить комплексную оценку качества выполнения полномочий с точки зрения их влияния на устойчивое развитие территорий;
- 2) несмотря на то, что сравнение прогнозных значений ключевых показателей с достигнутыми результатами базируется на использовании подхода, учитывающего объективные критерии, оценить качество выполнения двух третьих полномочий облисполкомов возможно только косвенно;
- 3) отсутствие ориентации показателей эффективности работы облисполкомов на сферы госуправления также приводит к проблемам оценки качества выполнения этими органами возложенных на них полномочий. С одной стороны, один и тот же показатель может быть применим для оценки полномочий, относящихся к разным сферам управления, и, как правило, только косвенно. Таким типичным универсальным показателем выступает ВРП. С другой стороны, может возникать прямо противоположная ситуация, когда для оценки полномочий вообще отсутствуют какие-либо показатели;
- 4) для создания комплексной системы оценки исполнения облисполкомами полномочий на основе согласующихся с ними показателей эффективности необходимо обеспечить решение следующих задач. Во-первых, надо решить вопрос о четком разграничении полномочий и ответственности между органами госуправления на республиканском и местном уровнях. Во-вторых, система показателей должна быть основана на комплексном подходе, то есть ориентирована на оценку выполнения полномочий во всех сферах госуправления и направлена на достижение целевых индикаторов устойчивого развития регионов. С этой точки зрения представляет интерес изучение опыта оценки эффективности текущей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹¹. Наконец, система оценки должна учитывать субъективный критерий, предполагающий опрос общественного мнения о деятельности местных органов власти на постоянной основе. Таким образом, работа облисполкомов будет направлена на решение вопросов местного значения исходя как из общегосударственных интересов, так и интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях.

Использование созданного на указанных выше принципах диагностического инструмента оценки деятельности органов местного управления позволит своевременно выявлять тенденции в развитии регионов, обеспечивать прочную базу для принятия необходимых управленческих решений и повышать устойчивость развития территорий.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72330006/> (дата обращения: 28.05.2021).

Список литературы:

- Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С. Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. № 1. С. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499.
- Атаманчук Г.В. О взаимосвязях состояния государственного управления и кризисов в социуме // Право и управление. XXI век. 2014. № 1(30). С. 25–33.
- Берченко Н.Г. Формирование системы оценки эффективности работы органов государственного управления и их руководителей // Экономика, моделирование, прогнозирование. Минск: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2017. Вып. 11. С. 37–50.
- Богданович А.В. Региональные особенности формирования доходов местных бюджетов Республики Беларусь // Экономический бюллетень. 2018. № 3. С. 4–11.
- Борисевич М.Н. Основы информационных технологий для специалистов АПК. Витебск: ВГАВМ, 2017.
- Вебер М. Политические работы (1895–1919). М.: Праксис, 2003.
- Вертинская Т.С. Условия и направления совершенствования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на базе цифровых технологий // Проблемы и перспективы развития научно-технологического пространства: материалы IV Международной научной интернет-конференции. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. Т. 1. С. 380–386.
- Данилюк Е.С., Камына М.В., Праулова Н.С. Особенности практики применения и анализ выполнения ключевых показателей эффективности работы руководителей органов управления областного территориального уровня // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2020. Т. 10. № 2. С. 63–73.
- Добролюбова Е.И. Подходы к оценке результативности и эффективности переданных полномочий // Вопросы управления. 2017. № 2(45). URL: <https://journal-management.com/issue/2017/02/05>
- Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территорий. 2017. № 6(92). С. 35–52.
- Кулаковский Е.С. Индикаторы устойчивого социально-экономического развития в принятии управленческих решений на уровне муниципальных районов (на примере Воронежской области) // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 25–35. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-2-3.
- Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан. гос. ун-т, 2009.
- Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Формирование системы оценки эффективности территориального управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 54. С. 89–105. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00042.
- Райзберг Б.А., Туляков А.В. Стратегическое планирование и управление социально-экономическими объектами. М.: Экономика, 2016.
- Розанова Н.Н. Репутационные характеристики региональной власти (на примере Смоленской области) // Региональные исследования. 2016. № 3. С. 57–70.
- Тишкевич М.Я. Эффективность деятельности органов местного управления и самоуправления: мнение жителей Гомельской области // Социология: научно-теоретический журнал. 2016. № 4. С. 116–122.
- Третьякова Е.А., Осипова М.Ю. Оценка показателей устойчивого развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2018. № 2. С. 24–35.
- Турчинов А.И. Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики // Государственная служба. 2012. № 2. С. 69–72.
- Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации. М.: РАН ИНИОН, 2000.
- Файоль А. Общее и промышленное управление. М.: Центральный институт труда, 1923.
- Фатеев В.С. Региональная политика: европейский контекст и перспективы для Беларуси // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы XX Междунар. науч. конф. Минск: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2019. Т. 1. С. 19–25.

Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000.

Goryachenko E.E., Deineko L.V. Problems of Municipal Management in Russia and Ukraine // Regional Research of Russia. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 276–285. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970515030053>.

Governance: wybór tekstów klasycznych / ed. by Hausner J., Jessop B., Mazur S. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2020.

Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis // European Research Studies Journal. 2015. Vol. 18. Is. 3. P. 77–90. DOI: 10.35808/ersj/456.

Leksin V.N. Effectiveness and Efficiency of the Activities of Regional and Municipal Governments: Purpose and Possibility of a Correct Assessment // Regional Research of Russia. 2013. Vol. 3. Is. 3. P. 277–290. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970513030076>.

Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1945.

Postula M., Irodenko O., Dubel P. Internal Audit as a Tool to Improve the Efficiency of Public Service // European Research Studies Journal. 2020. Vol. 23. Is. 3. P. 699–715. DOI: 10.35808/ersj/1663.

Roethlisberger F.J. Man-in-Organization: Essays of F.J. Roethlisberger. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1968. DOI: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674420564>.

Romanova T.F., Andreeva O.V., Meliksetyan S.N., Otrishko M.O. Increasing of Cost Efficiency as a Trend of Public Law Entities' Activity Intensification in a Public Administration Sector // European Research Studies Journal. 2017. Vol. 20. Is. 1. P. 155–161. DOI: 10.35808/ersj/605.

Valinurova L., Kazakova O., Sulimova E. Evaluation of Investment Attractiveness and Prediction of Investment Volumes to the Region // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6. Is. 5 S3. P. 371–379. DOI: [10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371](https://doi.org/10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371).

Дата поступления: 30.05.2021

References:

Abramov R.A., Mukhaev R.T., Sokolov M.S. (2017) Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regional'nogo upravleniya v kontekste proyektного podkhoda [Criteria for the effectiveness of state and regional management in the context of the project approach]. *Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika*. No. 1. P. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499.

Atamanchuk G.V. (2014) On Interrelations between State Management Status and Crises in Society. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. No. 1(30). P. 25–33.

Berchenko N. (2017) Formirovaniye sistemy otsenki effektivnosti raboty organov gosudarstvennogo upravleniya i ikh rukovoditeley [Formation of a system for assessing the effectiveness of government bodies and their managers]. *Ekonomika, modelirovaniye i prognozirovaniye*. Minsk: NIEI Min-va ekonomiki Resp. Belarus'. No. 11. P. 37–50.

Bogdanovich A. (2018) Regional'nyye osobennosti formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhetrov Respubliki Belarus' [Regional features of the formation of revenues of local budgets of the Republic of Belarus]. *Ekonomicheskiy byulleten'*. No. 3. P. 4–11.

Borisevich M.N. (2017) *Osnovy informatsionnykh tekhnologiy dlya spetsialistov APK* [Fundamentals of information technology for agro-industrial complex specialists]. Vitebsk: VGAVM.

Daniliuk E.S., Kamyna M.V., Praulova N.S. (2020) Features of Application Practice and Analysis of the Implementation of Key Performance Indicators of Heads of Government at the Regional Territorial Level. *Vesnik Grodzenskaga dzyarzhaj'naga y'niversit-eta imya Yanki Kupaly. Seryya 5. Ekanomika. Satsyyalogiya. Biyalogiya*. Vol. 10. No. 2. P. 63–73.

Dobrolyubova E.I. (2017) Approaches to Evaluating Efficiency and Effectiveness of Delegated Powers. *Voprosy upravleniya*. No. 2(45). URL: <https://journal-management.com/issue/2017/02/05>.

- Fadeev V.I. (2000) *Munitsipal'naya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii* [Municipal service in the Russian Federation]. Moscow: RAN INION.
- Fateyev V.S. (2019) Regional'naya politika: evropeyskiy kontekst i perspektivy dlya Belarusi [Regional policy: European context and prospects for Belarus]. *Problemy prognozirovaniya i gosudarstvennogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: materialy XX Mezhdunar. nauch. konf.* Minsk: NIEI Min-va ekonomiki Resp. Belarus'. Vol. 1. P. 19–25.
- Fayol H. (1923) *Administration Industrielle et Générale*. Moscow: Tsentral'nyy institut truda.
- Goryachenko E.E., Deineko L.V. (2015) Problems of Municipal Management in Russia and Ukraine. *Regional Research of Russia*. Vol. 5. Is. 3. P. 276–285. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970515030053>.
- Hausner J., Jessop B., Mazur S. (eds.) (2020) *Governance: wybór tekstów klasycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. (2015) Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis. *European Research Studies Journal*. Vol. 18. Is. 3. P. 77–90. DOI: 10.35808/ersj/456.
- Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V. (2017) Topical Issues of Assessing the Effectiveness of Public Management in Modern Russia. *Problemy razvitiya territoriy* No. 6(92). P. 35–52.
- Kulakovskiy E.S. (2019) Indicators of Sustainable Socio-Economic Development in Local Authorities' Decision-Making at the Municipal Level (Case of Voronezh oblast). *Regional'nyye issledovaniya*. Vol. 2. No. 64. P. 25–35. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-2-3.
- Leksin V.N. (2013) Effectiveness and Efficiency of the Activities of Regional and Municipal Governments: Purpose and Possibility of a Correct Assessment. *Regional Research of Russia*. Vol. 3. Is. 3. P. 277–290. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970513030076>.
- Mayo E. (1945) *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Nagimova A.M. (2009) *Effektivnost' deyatelnosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhizni v regione: problemy otsenki i izmereniya* [The effectiveness of the activities of government bodies as a factor in improving the quality of life in the region: problems of assessment and measurement]. Kazan': Kazan. gos. un-t.
- Petrova E.A., Shevandrin A.V., Kalinina V.V. (2016) Formation of Efficiency Assessment System for Territorial Administration. *Gosudarstvennoe upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 54. P. 89–105. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00042.
- Postula M., Irodenko O., Dubel P. (2020) Internal Audit as a Tool to Improve the Efficiency of Public Service. *European Research Studies Journal*. Vol. 23. Is. 3. P. 699–715. DOI: 10.35808/ersj/1663.
- Rayzberg B.A., Tulyakov A.V. (2016) *Strategicheskoye planirovaniye i upravleniye sotsial'no-ekonomicheskimi ob'yektami* [Strategic planning and management of social and economic facilities]. Moscow: Ekonomika.
- Roethlisberger F.J. (1968) *Man-in-Organization: Essays of F.J. Roethlisberger*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674420564>.
- Romanova T.F., Andreeva O.V., Meliksetyan S.N., Otrishko M.O. (2017) Increasing of Cost Efficiency as a Trend of Public Law Entities' Activity Intensification in a Public Administration Sector. *European Research Studies Journal*. Vol. 20. Is. 1. P. 155–161. DOI: 10.35808/ersj/605.
- Rozanova N.N. (2016) Reputational Characteristics of the Regional Power (on the Example of Smolensk region). *Regional'nyye issledovaniya*. Vol. 3. No. 53. P. 57–70.
- Shtulberg B.M., Vvedenskiy V.G. (2000) *Regional'naya politika Rossii: teoreticheskiye osnovy, zadachi i metody realizatsii* [Regional policy of Russia: theoretical foundations, objectives and methods of implementation]. Moscow: Gelios APB.
- Tishkevich M.Y. (2016) Effectiveness of Bodies of Local Governance and Self-Governance: Opinion of the Population of Gomel Region. *Sotsiologiya*. No. 4. P. 116–122.
- Tret'yakova E.A., Osipova M.Y. (2018) Evaluation of Sustainable Development Indicators for Regions of Russia. *Problemy prognozirovaniya*. No. 2. P. 24–35.

Turchinov A.I. (2012) Public Administration and Civil Service: Theory and Practice. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 2. P. 69–72.

Valinurova L., Kazakova O., Sulimova E. (2015) Evaluation of Investment Attractiveness and Prediction of Investment Volumes to the Region. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. Vol. 6. Is. 5 S3. P. 371–379. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371.

Vertinskaya T.S. (2020) Usloviya i napravleniya sovershenstvovaniya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Respublike Belarus' na baze tsifrovyykh tekhnologiy [Conditions and directions of improving local governance and self-governance in the Republic of Belarus on the basis of digital technologies]. *Problemy i perspektivy razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo prostranstva: IV Mezhdunarodnoy nauchnoy internet-konferentsii*. Vologda: FGBUN VolNTs RAN. Vol. 1. P. 380–386.

Weber M. (2003) *Gesammelte Politische Schriften 1895–1919*. Moscow: Praxis.

Received: 30.05.2021