

УДК 34.07, ББК 67.401.011 © И.А. Журавлева, А.Ю. Алёшина, В.А. Токмакова

И.А. Журавлева, А.Ю. Алёшина, В.А. Токмакова
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

В основе исследования лежит анализ проблематики административной реформы, фактически представляющей собой комплекс мер, которые ориентированы на создание эффективной системы органов власти. При этом в рамках ее реализации был сформулирован перечень задач, к числу которых относились такие, как: повышение качества и доступности предоставляемых государством услуг, оптимизация и упорядочение функций органов исполнительной власти, а также демократизация управления. В статье авторами анализируется понятия «эффективность» и возможность его закрепления на законодательном уровне в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в связи с чем рассматривается содержание определений самого понятия «эффективность» сквозь призму различных научных направлений, знаний, несвойственных «чистой» юриспруденции, включая такие, как философия, социология и психология. Вместе с тем, в заявленном труде выделяются особые характеристики эффективности, которые будут способствовать отражению реальной ситуации и положению дел в каждом конкретном регионе страны. В целях конкретизации области исследовательских интересов и возможности практического применения результатов работы, авторским коллективом в статье изучается актуальный перечень показателей для оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, который позволяет сформулировать и представить собственное видение классификации оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Итогом исследования стала четкая авторская формулировка понятия «эффективность» в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая с учетом норм действующего отечественного законодательства отражает специфику данной сферы публичных отношений.

Ключевые слова: власть, эффективность, публичные правоотношения, органы исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация, классификация.

С начала 2000-х годов в РФ началась административная реформа, представляющая собой по факту комплекс мер, ориентированных на создание эффективной системы публичных органов власти, в рамках которой были поставлены следующие задачи: повышение качества и доступности государственных услуг; оптимизация и упорядочение функций органов исполнительной власти; демократизация управления. Исходя из этого, по нашему мнению, системообразующей целью реформы стала проблематика повышения эффективности в деятельности органов исполнительной власти, в частности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи для конструктивного анализа необходимо обратиться к законодательству в данной сфере. Так, согласно ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] очевидно, что в целях определения эффективности существует определённый перечень, который закреплён Указом Президента РФ [2]. Но вместе с тем в настоящее время, к сожалению, законодательные акты различного уровня власти не дают определения самого понятия «эффективность», что автоматически способствует созданию существенных проблем при планировании и итоговой оценке уже достигнутых результатов. Таким образом, для того, чтобы избежать коллизии между теорией и практикой, следует разобраться, во-первых, с самим термином «эффективность», а во-вторых, с его частными

критериями, относящимися непосредственно к деятельности органов исполняющей власти субъектов РФ.

Для начала стоит вернуться к истокам вопроса. Так, слово «эффективность» происходит от латинского «*efficacitas*» и дословно означает «успешная деятельность, действенность» [11, с. 358]. Другими словами, можно сказать о каких-то действиях, подразумевающих не только механическое выполнение поставленных задач, но и достижение определённого результата.

Рассуждая далее о сущности «эффективности», следует начать с наиболее общих концепций. Беря за основу понятие «философия» как «познание предельно общих оснований и закономерностей развития» [7, с. 286], мы можем взять данную науку в качестве отправной точки. В философском понимании эффективность – «одно из определений человеческой деятельности, взятой с точки зрения способности обеспечить ее конечный результат. В традиционной цивилизации характеризуется способностью сохранить стабильность, неизменность соответствующего сообщества в определенных рамках» [4, с. 217]. Как видно, мы вновь сталкиваемся с деятельностью и её результатом. Но отличительной особенностью «эффективности» в данном случае является её стабилизирующий характер. Это можно объяснить тем, что явление стабильности в нашей жизни зачастую мы рассматриваем как гарантию устойчивости и непоколебимости. Заметим, что даже с психологической точки зрения человеку комфортнее находиться в ситуации уверенности и спокойствия.

Приравнивая эффективность и стабильность, мы закрываем возможность новаторству, определяем рамки действительности. Именно поэтому мы считаем, что данная характеристика эффективности устарела. Само понятие следует рассматривать несколько шире.

Говоря об области психологии, отметим, что и там существует своя специфика в трактовке данного понятия. В частности, С.Ю. Головин говорит, что эффективность – это «способность производить определенный эффект, действенность; мера производимого эффекта» [6, с. 702]. Здесь мы можем наблюдать смещение акцента с самих действий на их результат. Другими словами, мы рассматриваем эффективность не как определённый набор задач, решение которых должно привести к какому-либо результату, а как итоговый продукт, для достижения которого необходимо предпринять ряд действий. В то же время, мы не можем определять эффективность, разрывая деятельность и её итог. Отметим, необходимо учитывать, какие усилия были приложены для достижения результата.

Несколько иначе эффективность трактуется в социологии. Это связано с тем, что это наука не только об обществе как о целостной системе, но и наука об отдельных социальных институтах и процессах, соответственно, эффективность здесь выступает как характеристика общественной и экономической деятельности, которая подчёркивает тем самым их неразрывную связь. Таким образом, эффективность – «это соотношение общественных благ, созданных в результате общественной деятельности и затрат, созданных в результате коммерческой деятельности» [5, с. 147].

Экономика же, в свою очередь, определяет эффективность как «достижение каких-либо определенных результатов с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов» [12, с. 173]. Таким образом, мы можем говорить о том, что эффективность в данном случае представляет собой соотношение затраченных ресурсов к полученному результату. Если проводить параллели с правом, то эффективность в экономике можно уравнивать с целесообразностью в законодательстве. Подводя промежуточные итоги, можно выделить ряд характеристик «эффективности»: достижение определённого результата; минимальное вложение ресурсов при максимальной отдаче; стабильность достигнутого.

Теперь нам следует проанализировать критерии, позволяющие оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Для этого необходимо проанализировать перечень показателей для оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утверждённый Указом Президента РФ [2], изданный в 2017 году. Данный документ дополняет ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1].

Представляется, что для выборки из данного Указа Президента РФ отличительных черт эффективности органов власти субъектов РФ, нам следует рассмотреть данный перечень более детально. Итак, всего в нём 24 пункта, каждый из них содержит объективный или субъективный элемент оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ [См.: 9]. При этом невозможно определить придерживаются ли они обозначенного курса по оптимизации функций исполнительных органов власти субъектов РФ, обозначенного в Распоряжении Правительства РФ [3], так как законодательство и в этой области не даёт нам понятия «оптимизация». Однако мы придерживаемся такого определения: оптимизация – «выбор наилучшего (оптимального) варианта из множества возможных» [10, с. 976]. В связи с отсутствием в законодательной базе критериев оценки оптимизации, существуют авторские подходы к оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, например, И.Ю. Зинченко [8, с. 16] предлагает следующую классификацию:

- 1) эффективность расходования бюджетных средств;
- 2) динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни;
- 3) уровень социально-экономического развития региона и муниципального образования;
- 4) степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального и муниципального управления.

Однако, с нашей точки зрения, целесообразно разбить пункты в Указе Президента РФ на следующие 4 группы, отражающие определённую сферу:

1. Экономика – динамика валового регионального продукта на душу населения; объём инвестиций в основной капитал на душу населения; интегральный индекс субъекта РФ в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ; отношение среднесписочной численности работников малых и средних предприятий к численности населения; объём налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения; отношение объёма государственного долга субъекта РФ; доля просрочено кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ – как мы видим, деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ напрямую определяет финансовое благополучие региона. И только при условии эффективности этой деятельности мы можем говорить не только об экономической стабильности субъекта РФ, но и об улучшении финансовой ситуации.

2. Социальная среда – ожидаемая продолжительность жизни при рождении; коэффициент миграционного прироста; суммарный коэффициент рождаемости; уровень преступности; оценка населением условий

для самореализации; оценка удовлетворённости населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы – стоит заметить что, большую роль в этой сфере играет субъективное ощущение жителей региона о достаточности обеспечением той или иной социальной возможности.

3. Факторы, определяющие престиж региона – динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы; отношение среднедушевых денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг; доля населения с денежными доходами ниже величины минимума; коэффициент доступности жилья; качество и доступность услуг жилищно-коммунального хозяйства; плотность сети автомобильных дорог общего пользования; уровень безработицы; доля жителей субъекта РФ, столкнувшихся с проявлением коррупции – в этом блоке мы можем наблюдать слияние экономических и социальных благ региона, позволяющих создавать имидж субъекту РФ.

4. Деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ – оценка население эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти РФ – отсюда вытекает, что представители власти в субъекте РФ не должны ориентироваться на похвалу из центра государства. Основной задачей должно быть удовлетворение потребностей жителей региона.

Считаем, что представленная попытка теоретико-правового анализа в целях рассмотрения сущности предложенного перечня, само его появление сигнализирует нам о необходимости анализа эффективности деятельности самих органов исполнительной власти субъекта РФ. К сожалению, данный перечень ещё далёк от идеала. И несмотря на всесторонний охват различных сфер жизни, мы можем говорить о целесообразности унификации критериев, о том, что без этого невозможно реализовать многие проекты и программы на территории нашей страны, в состав которой входит такое количество субъектов. Также, на наш взгляд, недоработанной деталью является «невыстроенная» обратная связь между жителями региона и исполнительными органами субъекта РФ. Как уже отмечалось ранее, в перечне имеют место быть пункты, отображающие субъективное настроение жителей, но при этом ни где не указано, по каким каналам связи должен происходить сбор необходимой информации.

Подводя общий итог работы, мы можем сконструировать определение, отображающее специфическую суть эффективности исполнительных органов субъектов РФ, а именно: «эффективность» в деятельности исполнительных органов власти субъектов РФ – это стабильный результат деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, направленный на улучшение показателей региона в экономической и социальной сферах, ориентированный на поднятие престижа региона и одобренный населением данного субъекта.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 03.08.2018 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
2. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
3. Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2009 № 1789-Р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
4. Ахиезер, А. С. Социокультурный словарь по книге «Критика исторического опыта» [Текст] / А.С. Ахиезер. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1991. – 231 с.
5. Гимаев, И. З. Анализ подходов к понятию «эффективность» в социологии, экономике и технических науках [Текст] / И.З. Гимаев // Вестник Башкирского университета. – 2010. – №1. – С. 145–147.
6. Головин, С.Ю. Словарь практического психолога [Текст] / С.Ю. Головин. – Минск: Харвест, 1998. – 551 с.
7. Гутов, Е.В. Энциклопедический словарь по истории и философии науки [Текст] / Е.В. Гутов. – Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гуманит. ун-та, 2010. – 342 с.
8. Зинченко, И.Ю. Оценка эффективности органов исполнительность власти субъектов РФ [Текст] / И.Ю. Зинченко // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – №1. – С. 14–18.
9. Каяль, Я. Я. Альтернативные методы оценки результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] / Я.Я. Каяль // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 2. – С. 27–31.
10. Кураков, Л.П. Экономика и право: словарь-справочник [Текст] / Л.П. Кураков, В.Л. Кураков, А.Л. Кураков. – М.: Вуз и школа, 2004. – 1072 с.
11. Латино-русский словарь [Текст]: Около 50000 слов / И. Х. Дворецкий. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Рус. яз., 1976. – 1096 с.

12. Словарь современных экономических терминов / сост. А.И. Базылева [Текст]. – Минск:Междунар.ун-т«МИТСО», 2012. –176 с.

References

1. Federal'nyi zakon ot 03.08.2018 № 184-FZ «*Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii*»[«About the General principles of the organization of legislative (representative) and Executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation»] // Pravovaya spravochno-informatsionnaya sistema «Garant».
2. Ukaz Prezidenta RF ot 14.11.2017 № 548 «*Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii*»[«On the estimation of efficiency of activity of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation»] // Pravovaya spravochno-informatsionnaya sistema «Garant».
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.03.2009 № 1789-R «*O Kontseptsii administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006-2010 godakh*»[« On the concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006-2010»]// Pravovaya spravochno-informatsionnaya sistema «Garant»
4. Akhiezer, A. S. *Sotsiokul'turnyi slovar' po knige «Kritika istoricheskogo opyta»* [Socio-cultural dictionary of the book «Criticism of historical experience»]. Novosibirsk: Sibirskii khronograf, 1991, 231 p.
5. Gimaev, I. Z. *Analiz podkhodov k ponyatiyu «effektivnost'» v sotsiologii, ekonomike i tekhnicheskikh naukakh*[Analysis of approaches to the concept of "efficiency" in sociology, Economics and technical Sciences]// Vestnik Bashkirskogo universiteta, 2010, №1, pp. 145-147.
6. Golovin, S.Yu. *Slovar' prakticheskogo psikhologa* [Dictionary of practical psychologist]. – Minsk: Kharvest, 1998, 551 p.
7. Gutov, E.V. *Entsiklopedicheskii slovar' po istorii i filosofii nauki* [Encyclopaedic dictionary of history and philosophy of science]. Nizhnevartovsk: Izd-vo Nizhnevart. gumanit. un-ta, 2010, 342 p.
8. Zinchenko, I.Yu. *Otsenka effektivnosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov RF*[Evaluation of the effectiveness of the Executive authorities of the Russian Federation] // Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy. 2014, №1, pp. 14-18.
9. Kayal', Ya. Ya. *Al'ternativnye metody otsenki rezul'tativnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii*[Alternative methods of assessing the performance of Executive authorities of the Russian Federation]// Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'. 2010. №2, pp. 27-31.
10. Kurakov, L.P., Kurakov V.L.,Kurakov A.L. *Ekonomika i pravo: slovar'-spravochnik*[Law and Economics: a dictionary]. Moskva: Vuz i shkola, 2004, 1072 p.
11. *Latino-russkii slovar'* [Текст]: Okolo 50000 slov [Latin-Russian dictionary [Text]: About 50,000 words]/ I. Kh. Dvoret'skii. - 2-e izd., pererab. i dop. Moskva : Rus. yaz., 1976, 1096 p.
12. *Slovar' sovremennykh ekonomicheskikh terminov* [Dictionary of modern economic terms]/ sost. A.I. Bazyleva [i dr.]. Minsk: Mezhdunar.un-t«MITSO», 2012, 176 p.

THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CONCEPT «EFFICIENCY» IN THE ACTIVITY OF THE EXECUTIVE BODIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Irina A. Zhuravleva,

Associate Professor, Omsk State Pedagogical University, Omsk, Russia

Anastasiya Y. Alyoshina, Victoria A. Tokmakova,

Students, Omsk State Pedagogical University, Omsk, Russia

Abstract. The study is based on an analysis of the problems of administrative reform, which is actually a set of measures aimed at creating an effective system of government bodies. At the same time, as part of its implementation, a list of tasks was formulated, which included such things as: improving the quality and accessibility of services provided by the state, optimizing and streamlining the functions of executive bodies, and democratizing management. In the article, the authors analyze the concept of "effectiveness" and the possibility of its consolidation at the legislative level in the activities of the executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, and therefore the content of the definitions of the very concept of "effectiveness" is considered through the prism of various scientific fields and knowledge unusual for "pure" jurisprudence, including such as philosophy, sociology and psychology. At the same time, in the declared work, there are special characteristics of efficiency, which will help to reflect the real situation and the state of affairs in each specific region of the country. In order to concretize the field of research interests and the possibility of practical application of the results of work, the authors' team in the article examines an up-to-date list of indicators for evaluating the performance of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, which allows formulating and presenting their own vision of the classification of the performance evaluation of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The result of the study was a

clear author's formulation of the concept of "effectiveness" in the activities of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, which, taking into account the norms of the current national legislation, reflects the specifics of this sphere of public relations.

Key words: power, efficiency, public relations, executive authorities of the subjects of the Russian Federation, optimization, classification

Сведения об авторе:

Журавлева Ирина Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Правоведение, государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет» (644099, г. Омск, ул. Партизанская 4а), e-mail: iralek2006@mail.ru;

Алёшина Анастасия Юрьевна – студент ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет» (644099, г. Омск, ул. Партизанская 4а), e-mail: 12asya15.96@mail.ru);

Токмакова Виктория Александровна – студент ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет» (644099, г. Омск, ул. Партизанская 4а), e-mail: boido@yandex.ru).

Статья поступила в редакцию 30.11.2018 г.