

УДК 336.1

Л. В. Гусарова

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Москва,
e-mail: lvgusarova@fa.ru

Е. А. Пожидаева

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Москва,
e-mail: fox.catalina@mail.ru

МЕТОДИКА ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Ключевые слова: государственные органы, оценка эффективности, функциональная деятельность, бюджетные процедуры, бюджетные полномочия, интегральная оценка.

В статье предложены новые подходы к оценке эффективности деятельности государственных органов как экономических субъектов. Статья направлена на формирование сводных показателей для оценки типовой функциональной деятельности государственных органов и индикаторов эффективности реализации бюджетных полномочий и бюджетных процедур органов власти. Авторский подход заключается в оценке деятельности государственных органов как хозяйствующего субъекта экономики и как субъекта бюджетного процесса. Обосновывается целесообразность создания единого методического подхода к оценке деятельности государственных органов с целью повышения эффективности деятельности государственного сектора, в частности органов государственной власти, как администраторов и главных распорядителей бюджетных средств, и снижения затрат на реализацию бизнес-процессов внутри учреждений. Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы для создания унифицированного методического подхода к оценке эффективности деятельности государственных органов. Полученная система показателей-индикаторов действует на основе индикаторных матриц с применением критериальных условий формирования балльной оценки значения каждого рассчитанного показателя и комплексной интегральной оценки итогового показателя при проведении оценки эффективности деятельности экономических субъектов в государственном секторе.

L. V. Gusarova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: lvgusarova@fa.ru

E. A. Pozhidaeva

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: fox.catalina@mail.ru

METHODOLOGY OF ASSESSING THE EFFICIENCY OF GOVERNMENT AGENCIES

Keywords: government agencies, efficiency assessment, functional activities, budgetary procedures, budgetary powers, integrated assessment.

The article proposes new approaches to assessing the effectiveness of government agencies as economic entities. The article is aimed at the formation of summary indicators to assess the typical functional activities of state bodies and indicators of the effectiveness of the implementation of budgetary powers and budgetary procedures of authorities. The author's approach is to assess the activities of government agencies as an economic entity and as a subject of the budget process. The expediency of creating a unified methodological approach to evaluating the activities of public authorities in order to increase the efficiency of the public sector, in particular public authorities, as administrators and chief managers of budget funds, and reduce the cost of implementing business processes within institutions is substantiated. The practical significance of the study lies in the fact that the results obtained can be used to create a unified methodological approach to evaluating the effectiveness of government agencies. The resulting system of indicator indicators operates on the basis of indicator matrices using criteria conditions for the formation of a point estimate of the value of each calculated indicator and a comprehensive integrated assessment of the final indicator when evaluating the effectiveness of economic entities in the public sector.

Введение

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оценки и интерпретации показателей эффективности деятельности государственных органов. Единственным нормативным актом, позволяющим косвенно осуществлять мониторинг эффективности деятельности государственных органов, является приказ Минфина России от 18.06.2020 №112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента». Однако несмотря на то, что данный приказ содержит наиболее подробный перечень бюджетных процедур (бизнес-процессов) финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, сами положения нормативного акта направлены на оценку качества финансового менеджмента, что качественно отличается от оценки эффективности деятельности всего государственного органа. При этом деятельность госоргана целесообразно оценивать в двух аспектах: с точки зрения исполнения возложенных на него бюджетных полномочий и эффективности функциональной деятельности государственного органа как экономического субъекта [2]. При построении системы показателей-индикаторов, оценивающих эффективность деятельности государственных органов, бизнес-процессы, протекающие в учреждениях, были разделены по типовым функциональным областям деятельности для унификации разрабатываемой методики.

Целью исследования является формирование унифицированной методики оценивания эффективности деятельности государственных органов с использованием балльной оценки для анализа отдельных индикаторов, интегральной оценки показателя эффективности и матрицы зрелости, позволяющей определить качество менеджмента государственных органов. Авторский подход построения системы индикаторов-показателей заключается в оценке деятельности государственных органов как экономического субъекта и как субъекта бюджетного процесса, что позволяет сформировать более полную и объективную картину деятельности государственного сектора.

Материал и методы исследования

В ходе написания работы использованы общепринятые методы научного познания: анализ, детализация, классификация и синтез, математические методы расчета итогового значения эффективности деятельности государственных органов на основе интегральной оценки.

Результаты исследования и их обсуждение

Рекомендуемая система показателей-индикаторов базируется на матрице, обозначающей критерии для балльной интерпретации значений каждого отдельно взятого показателя. Матрица показателей-индикаторов для оценки эффективности функциональной деятельности государственных органов приведена в табл. 1.

Таблица 1

Матрица показателей-индикаторов эффективности функциональной деятельности

Наименование показателя	Критерии показателя
Бухгалтерское обеспечение	
Полнота составления первичных (сводных) учетных документов	Ас=Р Р=1, если доля первичных (сводных) учетных документов составляет более 95% Р=0, если доля первичных (сводных) учетных документов составляет менее 95%
Исполнение бюджетной сметы	Ас=Р Р=1 – при исполнении бюджетной сметы на 100% Р=0 – при неисполнении бюджетной сметы
Своевременность составления первичных (сводных) учетных документов	Ас=Р Р=1, если доля первичных (сводных) учетных документов, составленных в соответствии с законодательством составляет более 95% Р=0, если доля первичных (сводных) учетных документов, составленных в соответствии с законодательством составляет менее 95%

Наименование показателя	Критерии показателя
Соблюдение требований к формированию бухгалтерской (финансовой) отчетности	Ac=P P=1 – при соблюдении требований P=0 – при несоблюдении требований
Кадровое обеспечение деятельности	
Сотрудники с высшим образованием	HP=D D=2, если $100\% \geq HP \geq 95\%$ D=1, если $95\% \geq HP \geq 80\%$ D=0, если $HP < 80\%$
Сотрудников с профильным образованием	HP=D D=2, если $100\% \geq HP \geq 90\%$ D=1, если $90\% \geq HP \geq 80\%$ D=0, если $HP < 80\%$
Сотрудники со стажем гражданской службы или работы по специальности	HP=D D=2, если $100\% \geq HP \geq 90\%$ D=1, если $90\% \geq HP \geq 80\%$ D=0, если $HP < 80\%$
Сотрудники, принимающие участие в организации и обеспечении исполнения бюджетных полномочий госоргана	HP=D D=2, если $HP > 70\%$ D=1, если $HP < 70\%$
Планово-экономическое обеспечение	
Качество подготовки предложений по необходимой корректировке планов реализации мероприятий и показателей реализации Программ	PE=M PE=1 – при своевременном и полном внесении необходимых предложений и корректировок PE=0 – при несвоевременном или неполном внесении необходимых предложений и корректировок
Своевременность внесения изменений в методологию программно-целевой деятельности Федерального казначейства	PO=C C=1 – при своевременном внесении изменений в действующую методологию C=0 – при несвоевременном внесении изменений в действующую методологию
Наличие ошибок в исходящей корреспонденции	PO=C C=1 – при отсутствии ошибок C=0 – при наличии ошибок
Наличие сбоев в организации взаимодействия	PO=C C=1 – при отсутствии сбоев C=0 – при наличии сбоев
Информационное обеспечение	
Степень выполнения плановых показателей в процессе автоматизации функциональных направлений	P=I I=1, если плановые показатели выполнены на 100% I=0, если плановые показатели не выполнены
Стратегия развития и эксплуатации ИТ-инфраструктуры государственного органа	P=I I=1 – при наличии Стратегии развития ИТ-инфраструктуры I=0 – при отсутствии Стратегии развития ИТ-инфраструктуры
Соответствие требований к обеспечению безопасности хранения и передачи информации	P=I I=1, если требования к обеспечению безопасности хранения и передачи информации соблюдались I=0, если требования к обеспечению безопасности хранения и передачи информации не соблюдались
Юридическое обеспечение	
Качество обеспечения своевременного и полного рассмотрения запросов организаций и обращений граждан, подготовки ответов на них в установленные законодательством сроки	P=E E=1, если доля своевременно рассмотренных запросов и ответов на них составляет 100% E=0, если доля своевременно рассмотренных запросов и ответов на них составляет менее 100%
Качество участия в работе по обобщению практики применения законодательства РФ	P=E E=1, если обобщение практики применения законодательства РФ осуществлялось своевременно E=0, если обобщение практики применения законодательства РФ осуществлялось не своевременно

Проблема формирования показателей эффективности деятельности государственных органов в части полноты и результативности осуществления ими своих бюджетных полномочий также требует разработки системы показателей-индикаторов. В соответствии с приказом №196н [3] бюджетные процедуры – это процедуры главного администратора (администратора) бюджетных средств, результат выполнения которых влияет на значения показателей качества финансового менеджмента. Операция по выполнению бюджетной про-

цедуры – одна из совокупности операций (действий) по формированию документов, необходимых для выполнения бюджетной процедуры, в том числе контрольное действие, которое позволяет достичь результат выполнения бюджетной процедуры [6].

Для оценки эффективности и полноты исполнения бюджетных полномочий и процедур государственным органом, аналогично оценке эффективности его функциональной деятельности, целесообразно применять систему показателей-индикаторов (табл. 2).

Таблица 2

Матрица показателей-индикаторов эффективности выполнения бюджетных полномочий и процедур

Наименование подгруппы показателя	Обязательные показатели	Критерии показателя
Управление расходами и доходами, источниками финансирования дефицита бюджета [1]	Степень финансового исполнения (финансирования) мероприятий государственного органа в рамках соответствующих направлений государственной политики (по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджета)	E(P)=P P=1, если степень исполнения более 95% P=0, если степень исполнения менее 95%
	Степень экономичности ведения учета, составления и представления отчетности	E(P)=P P=1, если экономия средств более 4% P=0, если экономия средств менее 4%
	Степень полноты администрирования доходов по кодам бюджетной классификации в части доходов, закрепленным за государственным органом	E(P)=P P=1, если администрировано в полном объеме (100%) P=0, если администрировано не в полном объеме (менее 100%)
Распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств [1]	Степень обеспеченности подведомственных организаций, финансовыми ресурсами, доводимыми госорганом	E(P)=P P=1, если обеспечены в полном объеме (100%) P=0, если обеспечены не в полном объеме (менее 100%)
	Коэффициент экономии выделенных финансовых ресурсов с учетом достижения, возложенных обязанностей в полном объеме	E(P)=P P=1, если есть экономия (более 0%) P=0, если нет экономии
Эффективность исполнения бюджетных полномочий	Достижение целей социально-экономического развития	E(P)=P P=1, если доля достигнутых целей более 90% P=0, если доля достигнутых целей менее 90%
	Степень удовлетворенности граждан деятельностью государственного органа	E(P)=P P=1, если степень удовлетворенности граждан более 90% P=0, если степень удовлетворенности граждан менее 90%
	Социально-экономическая дюрация	E(P)=P P=1, если период получения социально-экономического эффекта менее 5 лет P=0, если период получения социально-экономического эффекта более 5 лет

Подобная матричная система позволяет не только разграничить понятие бюджетных полномочий и бюджетных процедур, но и разделять показатели исполнения процедур на две области: 1) управление доходами, источниками финансирования дефицита бюджета и расходами государственного органа; 2) распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, а также доведение межбюджетных трансфертов (по подведомственным организациям, филиалам (представительствам) (в случае доведения межбюджетных трансфертов – по иным получателям бюджетных средств) [3]. Подобное распределение показателей играет важную роль при анализе качества финансового менеджмента государственного органа внутри как внутри структурных подразделений, так и в отношении подведомственных организаций [4].

Заключение

Оценка эффективности деятельности государственного органа по каждой из групп показателей – результативность исполнения бюджетных процедур и полномочий; эффективность внутрихозяйственной деятельности государственного органа – определяется интегральным показателем [5], учитываю-

щим значения показателей каждой группы и соответствующий данной группе коэффициент (индикатор).

$$ГО = \sum \alpha \times \text{Функ} + \beta \times \text{БПП}, \quad (1)$$

где ГО – оценка эффективности деятельности государственного органа по группам показателей;

α, β – вес каждой из групп показателей ($\alpha = 0,4; \beta = 0,6$);

Функ – сводный показатель эффективности функциональной деятельности государственного органа;

БПП – сводный показатель эффективности выполнения бюджетных полномочий и процедур государственного органа.

Оценка эффективности деятельности государственного органа по функциональной группе показателей имеет вид:

$$\begin{aligned} \text{Функ} = & \alpha \times HR + \beta \times Au + \\ & + \gamma \times L + \delta \times Ac + \mu \times P, \end{aligned} \quad (2)$$

где $\alpha, \beta, \gamma, \delta, \mu$ – вес каждого индикатора из подгрупп показателей ($\alpha = 0,25; \beta = 0,2; \gamma = 0,1; \delta = 0,25; \mu = 0,2$);

HR, Au, L, Ac, P – оценка эффективности функциональной деятельности структурных подразделений государственного органа.

Таблица 3

Матрица зрелости осуществления контроллинга в государственных органах

Уровень зрелости	Оценка качества	Оценка эффективности исполнения бюджетных полномочий/процедур	Оценка эффективности функциональной деятельности
Высокий	более 7,4	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются полностью, присутствует социально-экономический эффект	Функциональная деятельность государственного органа грамотно выстроена, структурные подразделения эффективно выполняют свои обязанности
	7,4 – 4,6	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются полностью, социально-экономический эффект не покрывает затраты госоргана	Деятельность государственного органа грамотно выстроена, структурные подразделения эффективно выполняются только часть обязанностей
	4,6 – 4	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются полностью, но не эффективно	Функциональная деятельность государственного органа осуществляется в рамках утвержденных регламентов, но не эффективна
Средний	4 – 3	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются с превышающим норму отклонением от целевых параметров	
	3 – 2,64	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются формально	Функциональная деятельность государственного органа осуществляется не эффективно
Низкий	2,64 – 2	Бюджетные процедуры и полномочия исполняются в минимальном размере	Деятельность государственного органа не регламентирована
	2 – 1		
	менее 1	Бюджетные процедуры и полномочия не исполняются	Функциональная деятельность государственного органа не выстроена

Оценка эффективности деятельности государственного органа по группе показателей эффективности выполнения бюджетных полномочий и процедур имеет вид:

$$БПП = \alpha \times ЭИ_{бюд.полн} + \beta \times ЭИ_{бюд.проц}, \quad (3)$$

где α , β – вес каждого индикатора из подгрупп показателей ($\alpha = 0,65$; $\beta = 0,35$);

$ЭИ_{бюд.полн}$ – оценка эффективности исполнения бюджетных полномочий государственным органом;

$ЭИ_{бюд.проц}$ – оценка эффективности исполнения бюджетных процедур государственным органом.

Расчет итоговой оценки эффективности деятельности государственного органа позволит сделать вывод об уровне зрелости управленческого процесса того или иного государственного органа.

По результатам определения показателей эффективности деятельности государственного

органа формируется матрица зрелости с доверительными интервалами, обозначающими границы одного из трех уровней зрелости внутренней системы управления (табл. 3).

Результатом составления матрицы зрелости управленческих процессов [7] в государственном органе является отчетность, сформированная в зависимости от запросов руководства государственного органа.

Разработанные показатели оценки эффективности деятельности государственного органа являются гибкими и могут учитывать изменения сложившейся геополитической обстановки. Обязательным условием функционирования предложенной модели в государственных органах является закрепление методики ее осуществления и перечня аналитических показателей-индикаторов, отражающих конечные результаты деятельности, локальным нормативным актом.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024).
2. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита».
4. Merchant K.A. Management Control Systems – Performance Measurement // Evaluation and Incentives. 2nd ed. United Kingdom: Pearson Education, 2007. 457 p.
5. Weiss C.H. Theory-based evaluation: Past, present, and future // New directions for evaluation. 1997. Т. 1997, №. 76. С. 41-55.
6. Методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.
7. Отчет о научно-исследовательской работе «Теория и методология контроллинга в государственном секторе (промежуточный, этап II), 2022.