

УДК 32:353.2

DOI: 10.26140/anie-2021-1002-0092



©2021 Контент доступен по лицензии CC BY-NC 4.0  
This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 license  
(https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

## ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)

© Автор(ы) 2021

SPIN: 2765-8857

AuthorID: 368821

ResearcherID: H-4520-2018

ORCID: 0000-0002-5382-3751

ScopusID: 57195694256

**ЛИТВИНОВА Татьяна Николаевна**, доктор политических наук, профессор кафедры  
регионального управления и национальной политики  
*Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации, Одинцовский филиал  
(143000, Россия, Одинцово, Ново-Спортивная ул., 3, e-mail: tantin@mail.ru)*

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме оценки эффективности региональной исполнительной власти на примере Республики Бурятия. Бурятия относится к числу дотационных субъектов РФ, с невысоким уровнем среднедушевых доходов, низкой плотностью населения, особенно в сельской местности, высоким уровнем безработицы и другими социально-экономическими вызовами для государственного управления. Рассматриваются теоретические подходы к измерению эффективности государственного управления, трансформация нормативной базы оценки эффективности региональных органов исполнительной власти в России. Разбирается перечень показателей деятельности органов исполнительной власти в субъектах РФ, введенный Указом Президента России в апреле 2019 года. Проводя сравнение новых показателей с предыдущей системой оценки, принятой в 2017 году, автор, на основе данных социально-экономической статистики Республики Бурятия, показывает их применимость к оценке качества управления в регионе. Важным нововведением стал показатель «доверие к власти», который заменил прежние индикаторы социальной удовлетворенности населения, хотя они были более наглядны для измерения качества решения конкретных социальных задач.

**Ключевые слова:** эффективность государственной власти, региональная власть, Республика Бурятия, нормативная база, социально-экономические показатели, безработица, уровень бедности, производительность труда, доверие к власти, социальная удовлетворенность населения

## THE PROBLEM OF ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL EXECUTIVE (THE CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF BURYATIA)

© The Author(s) 2021

**LITVINOVA Tatiana Nikolaevna**, Doctor of Political Sciences, Professor  
*Moscow State Institute of International Relations  
(143000, Russia, Odintsovo, Novo-Sportivnaya St., 3, e-mail: tantin@mail.ru)*

**Abstract.** The article is devoted to the problem of assessing the effectiveness of regional executive on the example of the Republic of Buryatia. Buryatia is one of the subsidized subjects of the Russian Federation, with a low level of per capita income, a low population density, especially in rural areas, a high level of unemployment and other socio-economic challenges for government. Author considers the theoretical approaches to measuring the effectiveness of public administration and transformation of the regulatory framework for assessing the effectiveness of regional executive in Russia. The list of indicators of the performance of executive authorities in the subjects of the Russian Federation, introduced by the Decree of the President of Russia in April 2019, is analyzed. Comparing the new indicators with the previous assessment system adopted in 2017, the author, on the basis of socio-economic statistics of the Republic of Buryatia, shows their applicability to assessing the quality of governance in the region. An important innovation was the indicator “trust in power”, which replaced the previous indicators of social satisfaction of the population, although they were more illustrative for measuring the quality of solving specific social problems.

**Keywords:** effectiveness of government, regional government, Republic of Buryatia, regulatory framework, socio-economic indicators, unemployment, poverty level, labor productivity, trust in power, social satisfaction of the population

### ВВЕДЕНИЕ

Под эффективностью понимается способность достигать наилучшие результаты с использованием наименьших ресурсов. От государства всегда ожидается, что оно будет прилагать все усилия для улучшения жизни населения наиболее эффективным способом. Однако как измерить эту эффективность? Когда мы говорим об эффективности в широком смысле, большинство аналитиков имеют в виду экономическую эффективность. Она может быть достигнута путем максимизации результатов действия по отношению к используемым ресурсам, и рассчитывается через сравнение полученных результатов с предпринятыми усилиями. Органы государственного управления занимаются сложными проектами, нацеленными не только на развитие экономики и получение выгоды, но и на решение социальных задач. Например, государственная власть должна использовать низкие цены на услуги населению, а для определенных категорий граждан даже ниже затрат, чтобы перераспределить доходы. Ряд необходимых технологий или товаров для внутреннего производства (энергонасосители, сырье и т.п.) должны приобретаться за государственный счет независимо от цены. Кроме того, учреждения бюд-

жетной сферы не должны сокращать численность персонала, даже если она слишком велика, чтобы не увеличивать число безработных и не вызывать социальные проблемы. Все эти и многие другие социальные функции государства не позволяют использовать для измерения его эффективности чисто экономический подход.

Сегодня качество государственного управления имеет огромное влияние на жизнь людей. На органы государственной власти возложена ответственность не только за обеспечение безопасности, правопорядка и базовой инфраструктуры, но и за многие другие социальные аспекты жизни людей, такие как: условия жизни, занятость, образование, здоровье, досуг, социальное самочувствие, экология. Рядовые граждане предъявляют все больше требований к содержанию принимаемых решений и эффективности правительства и отдельных должностных лиц. Это ставит перед властью ряд важных правил и ценностей: требование соблюдения законности, беспристрастности, прозрачности и подотчетности своей работы. Новое направление развитию дискуссии о качестве региональной управления было задано вызовами, которые стоят перед современной Россией: важностью реализации Национальных проектов в субъектах

Российской Федерации, внедрением цифровой экономики, а также борьбой с пандемией COVID-19.

Социально-экономическая ситуация в Республике Бурятия остается не самой благополучной. Бурятия относится к числу дотационных субъектов РФ, с невысоким уровнем среднедушевых доходов, низкой плотностью населения, особенно в сельской местности, высоким уровнем безработицы и другими социально-экономическими вызовами для государственного управления. Вот почему проблема оценки эффективности региональной исполнительной власти приобретает особую значимость и актуальность.

Д. Кауфманн, А. Краай и М. Матруцци, разрабатывая методику оценки качества государственного управления, дали следующее определение: «Эффективность правительства (Government Effectiveness) – подразумевает учет восприятия качества государственных услуг, качества государственной службы и степени ее независимости от политического давления, качества разработки и реализации политического решения, а также искренность приверженности правительства такой политике» [1, p. 3].

В свою очередь, А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи ввели показатель Оценки эффективности государственного сектора (Public sector performance score (PSP)) для стран ЕС, полученный на основе набора из семи индикаторов [2]:

Индикатор 1. Администрация: уровень коррупции; бюрократизм; качество судебной системы; состояние теневой экономики.

Индикатор 2. Образование.

Индикатор 3. Здоровье: младенческая смертность и ожидаемая продолжительность жизни.

Индикатор 4. Государственная инфраструктура: качество транспортных коммуникаций.

Индикатор 5. Неравенство в распределении доходов.

Индикатор 6. Стабильность: рост ВВП и инфляция за определенный период.

Индикатор 7. Экономические показатели: ВВП на душу населения и безработица за последние 10 лет.

Таким образом, один из базовых подходов к оценке эффективности государственного управления основан на достижении в результате управленческого воздействия определенных запланированных показателей. Между тем, индикативный подход зачастую подвергается критике, как увлекательный статистикой с привлечением многих индикаторов, не всегда адекватно отражающих результаты управленческого воздействия. Как писал П. Друкер, нельзя показывать «результативность без эффективности» (efficiency without effectiveness), и наиболее важно сделать хорошо, то, что запланировано [3, p. 147].

С. Линдберг рассматривал оценку эффективности правительства в тесной связи с проблемой его подотчетности и предложил следующие критерии подотчетности и ответственности государственных органов [4, p. 14-15]:

1) Фискальная и юридическая подотчетность, как вертикальная, так и горизонтальная. Законодательный орган через принятие бюджета участвует в распределении средств, а финансовую ответственность несут различные министерства, ведомства и агентства.

2) Подотчетность обществу: характеризуется состоянием гражданского общества и средств массовой информации, и тем, насколько их деятельность способна заставить политические и бюрократические структуры, принимающие решения, предоставлять информацию и публично обосновывать свои действия.

3) Политическая подотчетность – степень контроля политиков над государственной администрацией (бюрократией).

4) Репутация как значимое выражение подотчетности, которое является внешней оценкой государственного органа или должностного лица. Репутация госу-

дарственной власти может быть подорвана, если кто-то сочтет, что должностное лицо или государственный орган действует вопреки установленным нормам и процедурам, что ставит серьезный вопрос о доверии власти.

Доверие к правительству является следствием удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государством услуг. Люди судят о своем правительстве не абстрактно, а по собственному опыту взаимодействия с государственными органами. В этом контексте улучшение качества государственных услуг и социальная ориентированность принимаемых решений приводит к увеличению удовлетворенности граждан, а удовлетворенность граждан, в свою очередь, повышает положительную оценку правительства [5, p. 751].

Изучение проблемы эффективности государственно-го управления получило значительный импульс в рамках концепции «Good Governance», которая фокусируется на структурных и управленческих характеристиках исполнительной власти, и результатах ее деятельности, важных для развития общества. Например, анализируется бюджетная система, качество бюрократии, степень децентрализации, уровень предоставления государственных услуг в таких областях, как здравоохранение, образование и инфраструктура, а также финансовая стабильность [6, p. 381]. Несмотря на появление большого числа теоретических работ, предлагающих разные индикаторы для оценки эффективности правительств, продолжается спор о значимости тех или иных индикаторов для анализа качества государственного управления.

Внедрение отечественной системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ стало предметом недавних исследований. Например, Р.Ф. Туровский предложил сосредоточиться на трех группах индикаторов эффективности регионального управления: 1) показатели уровня и качества жизни с учетом ограниченного влияния на них региональной власти; 2) достижение показателей, связанных с полномочиями регионального управления; 3) показатели, связанные с расходной политикой субъектов РФ [7, с. 194]. В.В. Коварда сделал акцент на изучении трансформации нормативной базы оценки эффективности региональной власти [8]. В свою очередь, Е. А. Федорова, Л. И. Черникова, С. О. Мусиенко провели эмпирическое исследование и на основе регрессионного анализа, изучили влияние показателей системы оценки эффективности региональных органов власти на валовый региональный продукт, и в результате предложили оценивать не сами индикаторы эффективности по каждому региону, а природу показателя по конкретному региону за год [9, с. 358]. Важнейшим показателем эффективности региональных органов власти Ю.М. Большакова назвала общественное мнение, которое показывает, насколько успешны преобразования и усилия институтов управления по улучшения социально-экономической ситуации [10]. Я.И. Никифоров на основе социологического исследования выделил корреляционную зависимость между уровнем благосостояния граждан и одобрением деятельности органов власти [11].

#### МЕТОДОЛОГИЯ

Цель исследования – проанализировать индикаторы оценки эффективности региональной исполнительной власти применительно к социальным показателям и возможностям их улучшения в Республике Бурятия.

Эффективность регионального управления мы будем рассматривать с позиции нормативного подхода, анализируя изменения, которые произошли в системе показателей эффективности региональной исполнительной власти в Российской Федерации. Несмотря на относительно недавнее появление в политико-правовой практике России оценки эффективности власти, данная сфера за довольно короткий период претерпела существенные изменения. С июня 2007 года по апрель 2019 года было принято четыре Указа Президента Российской Федерации, каждый из которых устанавливал новый

перечень показателей эффективности исполнительной власти для регионов: в 2007 году предлагалось 48 показателей [12], в 2012 году – всего 12 показателей [13], в 2017 году уже 24 показателя [14].

Наконец, 25 апреля 2019 года был принят Указ Президента РФ №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [15].

В фокусе данного исследования социально-экономические показатели Республики Бурятия, которые будут проанализированы с позиции их применимости и наглядности для оценки эффективности регионального управления. Таким образом, наш основной метод – анализ социальной статистики. Мы также используем такие общенаучные методы, как сравнение, измерение, наблюдение и метод аналогий.

В числе других регионов Дальневосточного федерального округа Республика Бурятия характеризуется рядом неблагоприятных тенденций развития, усилившихся в период борьбы с пандемией коронавируса, на которые нужно обратить самое пристальное внимание при планировании и оценке деятельности органов власти. В первую очередь, необходимо содействовать повышению уровня и качества жизни населения. Озабоченность вызывают такие проблемы, как: снижение реальных доходов населения, рост цен на товары и услуги, а также состояние рынка труда и социальной инфраструктуры.

#### РЕЗУЛЬТАТЫ

Перечень показателей оценки эффективности региональной власти в 2019 году претерпел существенные изменения по сравнению с перечнем 2017 года.

Во-первых, сократилось количество индикаторов (с 24 до 15), причем в новом перечне отсутствует ряд показателей качества жизни, такие как: отношение среднедушевых денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг, уровень безработицы (по методологии МОТ). Для Республики Бурятия, между тем, оценка уровня безработицы имеет существенное значение. Согласно результатам социологического опроса, проведенного в Республике Бурятия в рамках исследования населения приграничных районов Дальнего Востока осенью 2019 года (n=300), только 50% респондентов имели оплачиваемую работу на полную ставку, 19,7% респондентов не имели оплачиваемой работы, 19% являлись пенсионерами, 3% рассчитывали на сезонную занятость, 6% имели частичную занятость или работу с почасовой оплатой [16]. Данные результаты свидетельствуют о серьезном напряжении на рынке труда республики, особенно в сельскохозяйственных районах, что отражается на доходах населения. Причем стоит отметить, что, несмотря на наличие в республике важных производственных объектов (авиационный завод, локомотивово-ремонтный завод, целлюлознобумажный комбинат), территория Бурятии преимущественно представлена сельскохозяйственными районами. Результаты опросов позволяют говорить о серьезном расхождении между статистикой и реальными цифрами по доле безработных в трудоспособном возрасте. Все эти негативные тенденции усилились в период борьбы с пандемией. По данным Росстата, на ноябрь 2020 уровень безработицы в республике составил 10,6% при среднероссийских значениях 6,2% (ср. по Дальневосточному федеральному округу – 6,6%) [17]. Удельный вес безработных, ищущих работу 12 месяцев и более, в Республике Бурятия в сентябре 2020 года составил 27,7 % в общей численности безработных по данному субъекту [18, с. 49]. Хотя, негативные тенденции на рынке труда связаны с влиянием на ряд отраслей пандемии коронавируса, показатель снижения уровня безработицы в Бурятии после кризиса мог бы стать одним из наглядных индикаторов для оценки эф-

фективности региональной власти в решении местных проблем. Важное значение для Бурятии также имеет исключенный из перечня коэффициент миграционного прироста (на 10 тыс. человек). Коэффициент миграционного прироста в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах -16 и -28 соответственно [19]. Для республики отток населения крайне критичен.

Во-вторых, уточнен ряд показателей, вероятно, в целях повышения объективности оценки эффективности руководства субъектов Российской Федерации с учетом их высокой дифференциации. Например, в новом списке показателей вместо динамики реальной среднемесячной заработной платы, предлагается анализировать ее уровень. В Республике Бурятия снижение реальных доходов населения фиксировалось с 2014 года и достигло в 2019 году в процентах к предыдущему году 99,3% [20, с. 233]. Хотя по данным официальной статистики в январе-сентябре 2020 года наметился незначительный рост реальной заработной платы 102,6% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года [18, с. 55], пока рано подводить итоги по этому показателю, учитывая ранний (30 октября), относительно других регионов России, ввод ограничений в Бурятии по борьбе с COVID-19 в связи с новой волной, пришедшей осенью 2020 года.

Был обновлен показатель «уровень бедности», методология подсчета которого осталась неизменной – учитывается доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. В 2019 году при среднем российской показателе 12,3%, уровень бедности в Республике Бурятия составил 20,1% [20, с. 279].

В новом перечне присутствует индикатор численности населения, занятого в сфере малого и среднего предпринимательства, что обусловлено необходимостью достигать соответствующий целевой показатель, устанавливаемый Министерством экономического развития в рамках реализации Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В Республике Бурятия относительно небольшое число зарегистрированных малых предприятий. В первом полугодии 2019 года на территории республики было зарегистрировано всего 664 малых предприятий (без учета микропредприятий). В первом полугодии 2020 года среднесписочная численность занятых на малых и средних предприятиях Республики Бурятия составила чуть более 17,4 тыс. человек [18, с. 38]. Стимулирование развития малого предпринимательства в республике и обеспечение пророста занятых в этой сфере является одной из приоритетных задач региональной власти. Малые предприятия при должной поддержке органов власти могли бы развиваться в сельскохозяйственном секторе. Необходимо более четкое функционирование системы льготных кредитов и налогообложения для поддержания бизнеса в сельской местности, а также оказание консультационной и юридической помощи.

В перечне по-прежнему присутствуют показатели ожидаемая продолжительность жизни при рождении и естественный прирост населения (ранее «суммарный коэффициент рождаемости»). В Республике Бурятия за последние годы вырос показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении (с 66 лет в 2010 году до 70 лет в 2019 году) [20, с. 80]. Показатель естественного прироста немного выше среднероссийских значений, 2,2 промилле по Бурятии против -3,6 промилле в среднем по России на январь-сентябрь 2020 года [18, с. 45]. При этом в республике с 2014 года наблюдается снижение естественного прироста населения с 6,0 промилле до нынешних значений [20, с. 665]. Очевидно, что снижение реальных доходов населения, неуверенность в завтрашнем дне, а также миграционный отток оказывают влияние на этот показатель. Миграционные устремления жителей Республики Бурятия нивелируют



положительные тенденции естественного прироста населения. В повестке дня республиканских органов власти создание условий для удержания людей в Бурятии.

В-третьих, среди новых показателей эффективности региональной власти увеличение производительности труда во внебюджетном секторе, что является крайне сложной задачей для Республики Бурятия. Дело в том, что высокая производительность рабочих мест характерна для мегаполисов, промышленных и сырьевых центров России. Для Бурятии, как и для многих других регионов с невысокими производственными показателями, большую роль играет как раз возможность занятости населения в бюджетной сфере. Согласно принятой 28 февраля 2019 года «Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года» [21], в республике предлагается: развитие туризма, что связано с высоким туристско-рекреационным потенциалом территории и о. Байкал, активизация предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве. Также планируется развитие транзитного и транспортного потенциала республики, которая граничит с Монголией, имеет необходимые автомобильные, железнодорожные и водные сообщения для увеличения пассажиро- и грузооборота. Высок потенциал производств на возобновляемых ресурсах: лесопромышленного, агропромышленного, розлива столовой питьевой и минеральной вод, рыбного хозяйства, перспективна добыча полезных ископаемых. Действуют авиастроительные и приборостроительные предприятия для производства высокотехнологичных товаров. Однако развитие всех этих секторов требует серьезных инвестиций, и вряд ли в ближайшем будущем производительность рабочих мест в этих сферах превысит бюджетный сектор. Также труднодостижима задача увеличения физического объема товаров и услуг в базовых несырьевых отраслях при определенной сельскохозяйственной ориентации Республики Бурятия, что также фиксируется в новом перечне показателей эффективности регионального управления. Говоря о перспективах в области увеличения производительности труда в рамках соответствующего Национального проекта, нельзя не отметить, что в Республике Бурятия достаточно перспективных отраслей развития, однако имеющиеся преимущества не реализуются из-за переезда людей из сельской местности в города, и миграции за пределы региона.

К числу нововведений стоит отнести и ряд показателей эффективности управления в социальной сфере, в том числе улучшение качества городской среды. Согласно оценке, которую дал столице республике Минстрой России по методике, разработанной для национального проекта «Жилье и городская среда», Улан-Удэ отнесен к городам с «условно комфортным климатом». Город получил низкие оценки таких сфер, как: озеленение пространства, социально-досуговая инфраструктура, улично-дорожная сеть [22].

В-четвертых, из нового перечня показателей оценки эффективности региональной власти исключены показатели, связанные с управлением бюджетной сферой. Стоит обратить внимание, что и ранее индикаторы, связанные с региональным бюджетом, носили справочный характер. Вместе с тем, грамотное освоение бюджетных средств на региональном уровне крайне важный показатель эффективности.

Республика Бурятия остается в списке субъектов, которые зависят от дотаций из федерального бюджета и других видов безвозмездных поступлений и межбюджетных трансфертов. В 2019 году объем безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней на выравнивание консолидированного бюджета Республики Бурятия составил 43,1 млрд руб. (из них дотации составили 21,9 млрд руб.), что составляет 53% от общих доходов [23]. На наш взгляд, учитывая возлагаемые на органы региональной исполнительной власти функции в социальной сфере, а также по развитию предпринимательства и ин-

фраструктуры, в систему оценки качества государственного управления в субъектах РФ необходимо внедрить показатели эффективности региональной власти в сфере бюджетного регулирования, например, снижение доли зависимости от безвозмездных поступлений [24, с. 150].

В-пятых, серьезным отличием системы оценки эффективности исполнительной власти в субъектах РФ, принятой Указом Президента России №193, от показателей 2017 года стало исключение индикаторов, базирующихся на опросах общественного мнения. Единственный показатель «1. Уровень доверия к власти (Президенту РФ, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ)» весьма условно можно сопоставить с прежними пунктами «22. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» и «23. Оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации» перечня 2017 года. Кроме того, система оценки, принятая в 2017 году, содержала такие индикаторы, как: оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей; оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; доля жителей субъекта РФ, столкнувшихся с проявлениями коррупции. Доверие власти важная часть общественного мнения, которая является производной от удовлетворенности граждан решением их насущных проблем. Без доверия не могут функционировать ни общественные, ни государственные институты. Главное в проблеме доверия – это оценка гражданами, насколько складывающаяся ситуация в социально-экономической сфере совпадает с их ожиданиями и с обещаниями властей. Согласно опубликованным данным Оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в 2017 году (по методике 2012 года), граждане оценили качество управления в Республике Бурятия на 42,6% [25].

С сентября 2018 года избранным Главой Республики Бурятия является А.С. Цыденов. В рейтинге влияния глав субъектов РФ, составляемом Агентством политических и экономических коммуникаций, в середине 2019 года он занял 76-е место [26], в аналогичном рейтинге в декабре 2020 года – 80-е место [27]. В данном рейтинге на основе экспертного опроса (27 экспертов) оценивались следующие параметры: организация крупных дискуссионных площадок и международных мероприятий, анонсирование и осуществление масштабных проектов с участием федеральных бизнес-игроков, решение социальных проблем и организация общественного диалога, деятельность по развитию инфраструктуры и городскому благоустройству.

Агентство политических и экономических коммуникаций также составляет независимый рейтинг эффективности регионального управления, на основе анализа трех блоков индикаторов: политико-управленческого, социального и финансового с привлечением экспертных оценок (155 экспертов). По итогам 2018 года Республика Бурятия занимала 67-69 место, разделив их с Ивановской и Новосибирской областями [28].

Доверие к власти во многом зависит от восприятия населением успешности политической и экономической деятельности органов государственного управления. В 2018 году учеными Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН был проведен опрос по проблемам социального самочувствия населения в г. Улан-Удэ (n=487). Хотя в республике существует немало проблем, жители столицы довольно оптимистично оценили социально-экономическую ситуацию: только 12% ответили, что «все очень плохо, терпеть уже невозможно»; 45 % были уверены, что «все не так уж и плохо и жить можно»; около 36 % были «готовы терпеть». При этом только 59,1 % респондентов не собирались уезжать из Улан-Удэ, в то время как 17,1 % респонден-

тов хотели переехать в другой регион РФ, а 4,3 % – в другую страну [29, с. 189-190]. В уже упомянутом нами исследовании дальневосточных ученых, проведенном в Республике Бурятия в 2019 году (n=300), респондентам был задан вопрос, считают ли они, что их семья получила какие-то преимущества от проводимых в России реформ. В результате опроса, 44% респондентов ответили, что они ничего не приобрели и не потеряли, только 6 % ответили, что получили в основном преимущества, 11% однозначно оценили результаты преобразований как негативные и полные потерь для их семей, 35% участвовавших в опросе жителей Бурятии затруднились ответить [16].

Учитывая социально-экономические трудности, перманентно испытываемые населением республики, очевидно, что оценка гражданами деятельности региональных властей должна проводиться на основе опросов о степени удовлетворенности социальной сферой. Однако, согласно новому перечню показателей, уровень доверия к власти (Президенту РФ и главам субъектов) становится первым пунктом оценки эффективности региональной власти. Использование этого показателя для оценки эффективности сопряжены с рядом трудностей и, в первую очередь, проблемой корректности интерпретации. Уровень доверия возможно измерить закрытым вопросом с вариантами от «полностью доверяю» до «совсем не доверяю» с добавлением пункта «затрудняюсь ответить». Однако, во-первых, не совсем ясна зависимость доверия власти от качества управления, а, во-вторых, показатели удовлетворенности населения решением конкретных социальных проблем субъекта РФ были бы более наглядны именно для оценки эффективности деятельности исполнительных органов. Власти необходим прямой диалог с населением и честная оценка гражданами качества регионального управления по каждой проблеме, а не просто ответ на вопрос о доверии и недоверии. На особенности оценки эффективности власти со стороны населения обратили внимание Е.В. Сироткина и А.В. Семенов, основываясь на результатах фокус-групповых дискуссий, они выявили трудность атрибуции со стороны населения ответственности тех или иных органов власти за ухудшение уровня жизни [30].

По данным исследования о взаимодействии гражданского общества и органов власти, проведенном в Республике Бурятия в 2018 году Н.С. Будниковой (n=342), на вопрос о степени открытости органов исполнительной власти для населения, больше половины респондентов (57%) посчитали, что органы власти открыты, и только 42% опрошенных ответили, что органы власти полностью открыты для населения [31, с. 147].

15 января 2021 года Глава Республики Бурятия А.С. Цыденов объявил об отставке правительства и структурных изменениях исполнительных органов власти. Поблагодарив за работу прежнее правительство, он обозначил первоочередные управленческие задачи: создание новых рабочих мест в республике в целях сбережения населения и повышения привлекательности жизни в Бурятии, экологические вопросы (сохранение о. Байкал, обращение с отходами, ликвидация свалок, проблемы лесопользования), социальные вопросы (поддержка семей с детьми и пенсионеров), проблемы образования и здравоохранения. Глава Республики Бурятия особо подчеркнул необходимость решения всех этих вопросов с внедрением новых методов работы и цифровых технологий [32].

## ВЫВОДЫ

Система индикаторов, введенная Указом Президента РФ в 2019 году, призвана показать результаты деятельности региональной власти по выполнению своих функций в социальной сфере, однако нужно учитывать и требования региональной системы, и качество институциональной среды. Данное исследование показывает, что нужен более индивидуальный подход к перечню индикаторов с учетом социально-экономических проблем конкретных субъектов Российской Федерации. Например, для Республики Бурятия важными показателями будут снижение уровня безработицы, уровня дотационной зависимости от федерального бюджета, повышение коэффициента миграционного прироста, качество молодежной политики, однако в новой системе оценки этих показателей нет. Достижение ряда показателей – рост числа высокопроизводительных рабочих мест по отношению к занятым в бюджетной сфере, повышение производительности в несырьевых отраслях и увеличение численности занятых на малых и средних предприятиях – пока довольно проблематично для республики, хотя Минэкономразвития и будет устанавливать ежегодные целевые показатели для каждого субъекта РФ отдельно.

Неблагополучная социально-экономическая обстановка в сельской местности Республики Бурятия, спад в производстве, туманные перспективы на улучшение ситуации в республике, способствуют усилению миграционных потоков. Все эти негативные факторы ведут к падению доверия населения к власти вследствие неэффективного управления.

Текущая экономическая ситуация, определяемая последствиями кризиса, возникшего в результате борьбы с пандемией коронавируса, заставляет правительства субъектов Российской Федерации оптимизировать свои процессы с точки зрения качества принимаемых решений, грамотного расходования средств бюджета, оказания социальной помощи незащищенным слоям населения, регулирования рынка труда и стимулирования занятости. Критерии эффективности в региональном управлении являются отправной точкой для изучения результативности исполнительных органов власти в достижении среднесрочных и долгосрочных целей социально-экономических преобразований, для проведения работы по восстановлению и устойчивому развитию региональных экономик.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // Draft Policy Research Working Paper*. 2010. 30 p. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf> (accessed 18.12.2020)
2. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. *Public sector efficiency: an international comparison // European Central Bank, Working Paper*. 2003. №242/ July. 38 p. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwp/scpwp242.pdf> (accessed 17.12.2020)
3. Drucker P.F. *The Effective Executive: The Definitive Guide to Getting the Right Things Done*. New York: Harperbusiness Essentials Publ. 2006. 210 p.
4. Lindberg S. *Mapping accountability: core concept and subtypes // International Review of Administrative Sciences*. 2013. Vol. 79. №2. P. 202-226. DOI: 10.1177/0020852313477761
5. Ariely G. *Public administration and citizen satisfaction with democracy: cross-national evidence // International Review of Administrative Sciences*. 2013. Vol. 79. №4. P. 747-766. DOI: 10.1177/0020852313501432
6. Andrews M. *The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory // Oxford Development Studies*. 2008. Vol. 36. №4. P. 379-407. DOI: 10.1080/13600810802455120
7. Туровский Р.Ф. Социальная и политическая эффективность региональной власти: проблема измерения // *Полития*. 2013. №1 (68). С. 175-196. DOI: 10.30570/2078-5089-2013-68-1-175-196
8. Коварда В.В. Направления развития нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России // *Общество: политика, экономика, право*. 2018. № 8. С. 49-52. DOI: <https://doi.org/10.24158/per.2018.8.9>
9. Федорова Е. А., Черникова Л. И., Мусиенко С. О. Оценка эффективности регионального управления // *Экономика региона*. 2019. Т. 15, вып. 2. С. 350-362.
10. Большакова Ю.М. Эффективность государственного управления и региональных институтов власти в оценках населения // *Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология*. 2018. Т. 24. № 3. С. 150-168. DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-3-150-168
11. Никифоров Я. А. Доверие к власти в региональном контексте: социологическое измерение // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология*. 2018. Т. 18, вып. 2. С. 120-123. DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-2-120-123
12. Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // *Правовая система КонсультантПлюс*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_69366/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69366/) (дата обращения: 16.01.2021)
13. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015)

«Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) (утратил силу) // Правовая система КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_134290/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134290/) (дата обращения: 16.01.2021)

14. Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Правовая система КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_282702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/) (дата обращения: 16.01.2021)

15. Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая система КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323451/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/) (дата обращения: 16.12.2020)

16. Vinokurova A.V., Badaraev D.D., Kostina E.Yu., Orlova N.A. Far Eastern border of Russia: socio-economic characteristics and orientations of the population (case study of the Republic of Buryatia) // *Espacios*. 2020. T. 41. № 5. P. 17.

17. Занятость и безработица в Российской Федерации в ноябре 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/241.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/241.htm) (дата обращения: 04.01.2021)

18. Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в январе-сентябре 2020 года. М.: Росстат, 2020. 75 с. URL: <https://gks.ru/folder/11109/document/13260> (дата обращения: 04.01.2021)

19. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 году // Росстат. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b19\\_107/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b19_107/Main.htm) (дата обращения: 09.12.2020)

20. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. Стат. сб. – М.: Росстат, 2020. – 1242 с.

21. Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года. Принята Народным Хуралом Республики Бурятия 28 февраля 2019 года // Министерство экономики Республики Бурятия. URL: <https://egov-buryatia.ru/minec/activities/directions/strategicheskoe-upravlenie/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-ser-rb/> (дата обращения: 04.01.2021)

22. Индекс качества городской среды // Индекс городов РФ. URL: <https://xn----dtbcccdisypabxk.xn--p1ai/#/cities/2156> (дата обращения: 09.12.2020)

23. Данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2020 года. Министерство финансов России // Министерство финансов России. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/analysis/?id\\_57=129623-dannye\\_ob\\_ispolnenii\\_konsolidirovannykh\\_byudzheto\\_v\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_1\\_yanvarya\\_2020\\_goda](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/?id_57=129623-dannye_ob_ispolnenii_konsolidirovannykh_byudzheto_v_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_1_yanvarya_2020_goda) (дата обращения: 09.09.2020)

24. Литвинова Т. Н. Эффективность региональной власти: от теории к измерению (на примере республик Северо-Кавказского федерального округа) // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 2. С. 137-152. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.02.10>

25. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). 2017. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/44891> (дата обращения: 09.12.2020)

26. Рейтинг влияния глав субъектов РФ. Российские регионы и российская политика в июне 2019 года // Агентство политических и экономических коммуникаций. URL: [http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=101&ELEMENT\\_ID=5462](http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=101&ELEMENT_ID=5462) (дата обращения: 09.04.2020)

27. Рейтинг влияния глав субъектов РФ. Российские регионы и российская политика в декабре 2020 года // Агентство политических и экономических коммуникаций. URL: [http://apcom.ru/articles/?ELEMENT\\_ID=6809](http://apcom.ru/articles/?ELEMENT_ID=6809) (дата обращения: 04.01.2021)

28. VI Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ в 2018 году // Агентство политических и экономических коммуникаций. URL: [http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=91&ELEMENT\\_ID=5138](http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=5138) (дата обращения: 09.04.2020)

29. Петрова Е.В., Ван И.Д. Социальное самочувствие городского населения Республики Бурятия: по материалам социологического исследования в городе Улан-Удэ // *Вестник университета*. 2019. № 10. С. 188-194.

30. Сироткина Е. В., Семенов А. В. Экономический кризис и оценка эффективности власти: кто несет ответственность за ухудшение уровня жизни в России? // *The Journal of Social Policy Studies*. 2019. 17(2)/ С. 191-206. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2019-17-2-191-206>

31. Будникова Н.С. Гражданское общество и органы власти в Республике Бурятия: развитие взаимодействия // *Вестник Института социологии*. 2018. №1. С. 140-154.

32. Глава Бурятии подписал Указ об отставке Правительства. 15 января 2021 // Республика Бурятия. Официальный портал. URL: [https://egov-buryatia.ru/press\\_center/news/detail.php?ID=97150](https://egov-buryatia.ru/press_center/news/detail.php?ID=97150)

Статья поступила в редакцию 30.01.2021  
Статья принята к публикации 27.05.2021

**Статья публикуется при поддержке гранта РФФИ и Министерства культуры, образования, науки и спорта Монголии «Межцивилизационное взаимодействие России и Монголии в контексте Большого Евразийского партнерства» (проект № 19-511-44012)**