

Copyright © 2019 by Sochi State University



Published in the Russian Federation  
Sochi Journal of Economy  
Has been issued since 2007.  
ISSN: 2541-8114  
2019, 13(2): 225-232

[www.vestnik.sutr.ru](http://www.vestnik.sutr.ru)



UDC 35.08

## The Introduction of an Object-Oriented System for Evaluating the Activities of the Executive State Authorities

Alexandr M. Vetitnev <sup>a, \*</sup>, Pavel V. Voloshchuk <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Sochi State University, Russian Federation

<sup>b</sup> Cooperative University of Sberbank, Russian Federation

### Abstract

This article contains a description of the approaches to the implementation of the author's object-oriented system for evaluating the activities of executive state authorities using the example of one of the subjects of the Russian Federation. There were presented the descriptions how to develop an assessment system, the selection of indicators, especially the implementation in practice of government. Four perspectives of assessment: increasing the satisfaction of citizens and organizations, the efficiency of using budget funds and the results of target activities, improving organizational processes and implementing key functions, and the effectiveness of the state management were highlight. The proposed approach was introduced into the control system of one of the subjects of the Russian Federation.

**Keywords:** performance evaluation; government authorities; object-oriented system of management.

### 1. Введение

Оценка деятельности органов публичной власти является достаточно трудной задачей в силу недостаточной определенности результатов деятельности, сложности отбора оцениваемых показателей, трудностей с определением удовлетворенности благополучателей государственных услуг (Андреева, 2015; Васильева и др., 2016; Карловская, 2013; Пушкарева, 2018).

Ранее мы уже обосновывали возможность применения объектно-ориентированной системы в практику деятельности органов публичного управления (Ветитнев, Волощук, 2016). Согласно нашим представлениям, центральным понятием объектно-ориентированной системы является объект – то, на что направлена та или иная подпрограмма каждой государственной программы, реализуемой в данном органе государственной власти. Основной целью выделения объектов является приоритезация – выделение ключевых показателей из всего массива показателей, установленных государственными программами и подпрограммами. При этом для выполнения требования управляемости количество ключевых показателей для руководителя каждого исполнительного органа государственной власти (ИОГВ) не должно было превышать семь плюс-минус два (сложившая норма управляемости).

\* Corresponding author

E-mail addresses: [polina@sochi.com](mailto:polina@sochi.com) (A.M. Vetitnev)

## **2. Материалы и методы**

В данной статье представлено описание практического внедрения разработанной авторами объектно-ориентированной системы оценки деятельности государственных органов на примере одного из субъектов РФ.

## **3. Обсуждение и результаты**

Ниже описана последовательность шагов выполнения исследовательской работы на базе Правительства В-й области, которая проводилась в 2015-2016 годах.

В начале исследования был собран полный массив из 96 подпрограмм, входящих в 22 государственные программы, реализуемые в В-й области в 2014 году. На основании анализа экономического и социального смысла каждой подпрограммы нами были сформированы предложения о том, на изменение целевого состояния каких объектов направлена каждая подпрограмма. В результате было выделено несколько десятков объектов. Поскольку количество объектов существенно превышало количество исполнительных органов государственной власти области, для решения задачи приоритизации потребовалось укрупнение объектов. В целях укрупнения все выделенные объекты были сгруппированы в 30 макрообъектов. Основанием группировки стали однородность объектов, их взаимозависимость (когда состояние одного объекта влияет на состояние другого объекта), и др. После выделения объектов и их группировки в макрообъекты показатели подпрограмм были присвоены макрообъектам.

Для целей приоритизации показателей было предложено провести разграничение всего множества показателей каждого из макрообъектов на два подмножества: показатели, характеризующие целевое конечное состояние макрообъекта (далее – «показатели конечного результата») и показатели, описывающие условия, выполнение которых необходимо для достижения макрообъектом целевого конечного состояния (далее – «показатели необходимых условий»).

После проведенных таким образом кабинетных исследований необходимо было проверить наши первоначальные предположения:

- о корректности соответствия подпрограмм макрообъектам;
- о корректности выделения из всего множества показателей подмножеств показателей конечного результата и показателей необходимых условий.

Для проверки корректности указанных предположений были проведены персональные интервью с руководителями двадцати шести исполнительных органов государственной власти В-й области.

В ходе интервью каждому руководителю задавались следующие вопросы:

- «Назовите три ключевых цели вашей деятельности»;
- «Правильно ли определено соответствие подпрограмм, за реализацию которых Вы отвечаете, и макрообъектов?»;

- «Правильно ли выделены показатели конечного результата?»;

– «Достаточно ли функций и полномочий, закрепленных за возглавляемым Вами исполнительным органом государственной власти для достижения показателей конечного результата?»;

– «Нет ли дублирования функций, закрепленных за возглавляемым Вами исполнительным органом государственной власти, и функций, закрепленных за другими ИОГВ?»;

– «Какая поддержка Вам нужна от других исполнительных органов государственной власти для достижения показателей конечного результата?»;

– «Есть ли еще какие-либо важные сферы деятельности, не охваченные показателями конечного результата, но которые должны быть включены в оценку Вашей эффективности как руководителя?».

По итогам интервью были скорректированы первоначальные гипотезы о соответствии подпрограмм макрообъектам, а также о разграничении показателей на показатели конечного результата и показатели необходимых условий. Одновременно были проверены предположения об отсутствии дублирования ответственности за выполнение функций, закрепленных за разными ИОГВ, а также предположения об отсутствии вакуума ответственности за выполнение функций.

При этом дальнейшие исследования и построение системы оценки эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти проводились с учетом высокой вероятности подобного изменения зон ответственности.

В результате проверки и последующей корректировки гипотез о соответствии подпрограмм макрообъектам, а также о разграничении показателей на показатели конечного результата и показатели необходимых условий, были сформированы:

- матрица ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти за достижение целевого конечного состояния макрообъектов;
- матрица ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти за достижение показателей конечного результата.

После того, как были построены матрицы ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти за достижение целевого конечного состояния макрообъектов и ответственности за достижение показателей конечного результата, необходимо было выполнить проверку практической применимости показателей конечного результата для целей оценки эффективности и результативности на годовом интервале.

Для этого параллельно с проведением персональных интервью с руководителями исполнительных органов государственной власти был проведен сбор данных о самих показателях конечного результата по следующим параметрам:

- наличие однозначного алгоритма или формулы расчета показателя (были отобраны только показатели, по которым было выявлено наличие не допускающего неоднозначного толкования алгоритма или формулы расчета показателя);
- периодичность обновления источников данных о фактических значениях показателей (были отобраны только показатели, данные по которым обновляются с частотой не реже, чем один раз в двенадцать месяцев, так как показатели, фактические данные по которым обновляются реже, нельзя использовать для оценки эффективности и результативности на годовом интервале);
- количество полных месяцев, проходящее от даты завершения отчетного периода до даты получения фактических значений по показателю (были отобраны только показатели, по которым получение фактических данных за отчетный год происходит не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным). Использование для оценки эффективности и результативности показателей, фактические данные по которым становятся доступны более чем через четыре месяца после завершения отчетного года, нецелесообразно, поскольку снижает мотивационный эффект оценки. Кроме того, чем больше времени проходит между завершением отчетного года и датой получения фактических значений по показателю, тем сильнее запаздывают корректирующие мероприятия, и тем ниже эффективность корректирующих мероприятий.

В результате проверки практической применимости показателей конечного результата для целей оценки эффективности и результативности на годовом интервале из матрицы ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти за достижение показателей конечного результата были исключены шесть показателей, что составляет 6 % от их общего количества.

Однако полученные таким образом наборы показателей руководителей исполнительных органов государственной власти охватывают не все значимые сферы деятельности. В числе неохваченных сфер деятельности руководители исполнительных органов государственной власти чаще всего упоминали:

- выполнение поручений Губернатора области и особо важных задач, при этом выполнение этих поручений и задач может занимать значительную часть рабочего времени руководителей ИОГВ;
- межфункциональное взаимодействие между различными исполнительными органами государственной власти, хотя чрезвычайно высокая степень взаимного влияния исполнительных органов государственной власти на достижение целей каждого ИОГВ требует комплекса мер, направленных на улучшение межфункционального взаимодействия;
- оценка деятельности исполнительных органов государственной власти со стороны населения и бизнеса, которые являются конечными получателями государственных услуг.

В результате исследования было выявлено, что оценка эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти, основанная исключительно на основании показателей макрообъектов будет приводить к перекосам в системе управления правительства области. Соответственно, перед формированием итоговых персональных карт эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти необходимо обеспечить сбалансированность показателей.

Общепризнанным в мировой управленческой практике подходом к решению такой задачи является созданная в 1990 году профессорами Гарвардской школы экономики Дэвидом Нортоном и Робертом Капланом сбалансированная система показателей (ССП, англ. – Balanced Scorecard, BSC). Впервые ССП была опубликована в 1992 году в статье Дэвида Нортона, а в 1996 году вышла совместная книга Нортона и Каплана с одноименным названием «Balanced Scorecard», благодаря которой ССП быстро приобрела популярность в управленческих кругах (Каплан, Нортон, 2004). Система сбалансированных показателей – это концепция, описывающая механизм выделения и согласования стратегических целей на верхнем уровне, декомпозиции их до уровня подразделений и сотрудников для обеспечения контроля над их реализацией. Авторы ССП выделяют четыре основные стратегические перспективы и, соответственно, четыре группы показателей:

- финансы (какой хотят видеть компанию акционеры и инвесторы);
- клиенты (как оценивают компанию и ее продукты/услуги покупатели);
- бизнес-процессы (какие показатели должны иметь внутренние бизнес-процессы компании);
- персонал, инновации и развитие (какие знания и технологии нужны для построения оптимальных бизнес-процессов и реализации конкурентных преимуществ) (Каплан, Нортон, 2004).

Поскольку ССП создавалась для удовлетворения потребностей бизнеса, такая ориентация отразилась в названии и расшифровке стратегических перспектив. Однако со временем идея балансировки показателей через выделение стратегических перспектив была взята на вооружение некоммерческими организациями, а также государственными органами.

В 2013 году Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разработало «Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих» (Методический инструментарий..., 2013). При разработке этого методического инструментария Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации развило идею балансировки системы показателей посредством выделения стратегических перспектив, применило эту идею построению системы показателей государственных органов и дополнило каждую стратегическую перспективу несколькими областями деятельности, универсальными для большинства государственных органов. Рекомендуемые Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации стратегические перспективы и области деятельности для построения системы показателей государственных органов указаны в Таблице 1. Из таблицы 1 видно, что всего на четыре стратегические перспективы приходится двадцать шесть областей деятельности. При применении методического инструментария Минтруда к построению системы показателей руководителей исполнительных органов государственной власти был учтен тот факт, что разработка системы комплексной оценки эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти проводилась в В-й области впервые.

**Таблица 1.** Стратегические перспективы и области деятельности, рекомендуемые Министерством труда и социальной защиты РФ для построения системы показателей государственного органа

| № п/п                      | Стратегическая перспектива   | Области деятельности  |
|----------------------------|--|---|
| 1.                         | Повышение удовлетворенности граждан и организаций                          | Предоставление государственных услуг  |
|                            |  | Работа с обращениями граждан и организаций  |
|                            |  | Информирование общества о деятельности государственного органа, связи с общественностью   |
| 2.                         | Эффективность использования бюджетных средств и итоги целевой деятельности | Эффективность и результативность использования бюджетных средств                          |
|                            |  | Выполнение государственных программ и планов деятельности                                 |
|                            |  | Нормотворческая деятельность  |
|                            |  | Соблюдение требований законодательства и профилактика коррупционных нарушений             |
|                            |  | Формирование доверия общества   |
|                            |  | Итоги деятельности государственного органа за отчетный период                             |
|                            |  | Итоги деятельности - влияние на состояние целевой группы                                  |
| 3.                         | Совершенствование организационных процессов и реализация ключевых функций  | Взаимодействие с другими государственными органами  |
|                            |  | Взаимодействие между структурными подразделениями государственного органа                 |
|                            |  | Соблюдение законодательства в области деятельности государственного органа                |
|                            |  | Контроль, надзор, мониторинг  |
|                            |  | Разработка и согласование нормативных правовых актов и иных документов                    |
|                            |  | Работа с документами  |
|                            |  | Работа с базами данных  |
|                            |  | Выполнение поручений и распоряжений   |
|                            |  | Работа по проектам, программам  |
| Поддержание инфраструктуры |  |   |
| 4.                         | Профессиональное развитие кадрового состава государственного органа        | Профессиональное развитие и дополнительное профессиональное обучение гражданских служащих |
|                            |  | Индивидуальное профессиональное развитие гражданских служащих                             |
|                            |  | Материальная мотивация гражданских служащих   |
|                            |  | Стабильность кадрового состава  |
|                            |  | Работа с кадровым резервом государственного органа  |
|                            |  | Привлекательность государственного органа как работодателя                                |

Практика внедрения подобных систем в крупных компаниях и государственных корпорациях РФ показывает, что на первом этапе внедрения системы оценки эффективности и результативности руководителей не следует перегружать систему показателями – это снижает уровень сопротивления внедрению и повышает вероятность внедрения системы. Кроме того, при построении системы оценки эффективности и результативности руководителей следует учитывать, что увеличение количества показателей либо снижает степень фокусировки руководителя на действительно важных целях и задачах, либо приводит к тому, что руководитель перестает уделять внимание менее приоритетным задачам.

В результате корректировки в соответствии с вышеуказанными принципами из первоначального набора областей деятельности были отобраны двенадцать наиболее

приоритетных областей. Рекомендуемый набор стратегических перспектив и областей деятельности представлен в [Таблице 2](#).

**Таблица 2.** Уточненные стратегические перспективы и области деятельности

| № п/п | Стратегическая перспектива  | Области деятельности  |
|-------|---|---|
| 1.    | Повышение удовлетворенности граждан и организаций                             | Предоставление государственных услуг  |
|       |   | Работа с обращениями граждан и организаций  |
|       |   | Оказание государственной поддержки целевым категориям населения, предприятий и предпринимателей                                 |
| 2.    | Эффективность использования бюджетных средств и итоги целевой деятельности    | Эффективность и результативность использования бюджетных средств  |
|       |   | Выполнение государственных программ и планов деятельности   |
|       |   | Итоги деятельности исполнительного органа государственной власти за отчетный период   |
| 3.    | Совершенствование организационных процессов и реализация ключевых функций     | Взаимодействие с другими исполнительными органами государственной власти  |
|       |   | Контроль, надзор, мониторинг  |
|       |   | Выполнение поручений Губернатора и особо важных задач   |
| 4.    | Эффективность кадрового состава исполнительного органа государственной власти | Профессиональное развитие и дополнительное профессиональное обучение гражданских служащих                                       |
|       |   | Эффективное соотношение кадрового состава основных и поддерживающих подразделений исполнительного органа государственной власти |
|       |   | Стабильность кадрового состава  |

После определения стратегических перспектив и соответствующих им ключевых видов деятельности из числа видов деятельности, рекомендованных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, были сопоставлены матрица ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти за достижение показателей конечного результата и перечень стратегических перспектив и областей деятельности. В случае, если по какой-либо из стратегических перспектив у того или иного исполнительного органа государственной власти отсутствовали показатели, набор показателей такого ИОГВ был дополнен в соответствии с рекомендациями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

После этого полученную систему показателей проверили на предмет соответствия целям В-и, установленным Указом Президента Российской Федерации от 21.08.2012 N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2012 N 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

После этого все показатели были разделены на две группы:

– показатели, которые немедленно могут быть использованы для оценки результативности и эффективности руководителей исполнительных органов государственной власти В-й области на годовом интервале. Эти показатели вошли в карты эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти й области.

– показатели, рекомендуемые к использованию для оценки результативности и эффективности руководителей исполнительных органов государственной власти области на годовом интервале после выполнения определенных условий (например, создание

инструментов и инфраструктуры оценки удовлетворенности населения и бизнеса). Эти показатели могут быть включены в карты эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти после выполнения необходимых условий.

Одновременно с разработкой матрицы ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти области за достижение показателей, а также карт эффективности и результативности руководителей, была разработана методика оценки эффективности и результативности руководителей исполнительных органов государственной власти области на годовом интервале. При разработке методики мы исходили из необходимости учесть следующие требования:

- методика должна сочетаться с уже имеющейся в области практикой ежеквартальной оценки эффективности руководителей исполнительных органов государственной власти;
- методика должна учитывать лучшие практики управления эффективностью, а также рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации;
- методика должна быть максимально простой в практическом применении, внедрение этой методики не должно приводить к существенному росту документооборота по сравнению с уже имеющимся.

В итоге, описанный порядок разработки оценки деятельности органов исполнительной власти, был внедрен в практику работы областного правительства. Проведенный анализ результатов внедрения по основным ежегодным индикаторам развития области будет представлен в отдельной публикации.

#### 4. Заключение

Представленная статья содержит описание внедрения объектно-ориентированной системы оценки в практику работы одного из субъектов РФ. Подобный подход может быть использован для измерения результатов любого органа публичной власти.

#### Литература

[Андреева, 2015](#) – Андреева Д.А. Оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих. Дис. канд. экон. наук. СПб.: СпбГЭУ, 2015. 153 с.

[Васильева и др., 2016](#) – Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // *Управленческое консультирование*, 2016. № 4. С. 14-26

[Ветитнев, Волощук, 2015](#) – Ветитнев А.М., Волощук П.В. Применение бизнес-инструментов при оценке эффективности и результативности государственных гражданских служащих // *Известия Сочинского государственного университета*, 2015. № 2 (35). С. 31-38.

[Каплан, Нортон, 2004](#) – Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию. / Перевод с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2004. 210 с.

[Карловская, 2013](#) – Карловская Е.А. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно ориентированного подхода. Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Хабаровск: Тихоокеанский гос. ун-т, 2013. 47 с.

[Методический инструментарий..., 2013](#) – Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). М.: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 2013. 247 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Otsenka.docx> (дата обращения: 29.01.2016).

[Пушкарева, 2018](#) – Пушкарева Г.В. Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // *Государственное управление. Электронный вестник*, 2018. № 68. С. 312-329.

#### References

[Andreeva, 2015](#) – Andreeva D.A. (2015). Otsenka effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Evaluation of the effectiveness of civil servants]. Dis. kand. ekon. nauk. SPb. : SpbGEU, 153 p. [in Russian]

[Kaplan, Norton, 2004](#) – *Kaplan R.S., Norton D.P.* (2004). Sbalansirovannaya sistema pokazateley: ot strategii k deystviyu [Balanced scorecard: from strategy to action]. Perevod s angl. M.: Olimp-Biznes, 210 p. [in Russian]

[Karlovskaia, 2013](#) – *Karlovskaia E.A.* (2013). Metodologiya organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh uslug na osnove sub"yektno oriyentirovannogo podkhoda [Methodology of organizing the provision of public services based on a subject-oriented approach]. Avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. Khabarovsk: Tikhookeanskiy gos. un-t, 47 p. [in Russian]

[Metodicheskii instrumentarii..., 2013](#) – Metodicheskii instrumentarii po vnedreniyu sistemy kompleksnoy otsenki professional'noy sluzhebnoy deyatel'nosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh (vklyuchaya obshchestvennyuyu otsenku) [Methodological tools for the implementation of a comprehensive assessment of professional performance of public civil servants (including public evaluation)]. M.: Ministerstvo truda i sotsial'noy zashchity Rossiyskoy Federatsii. 2013. 247 p. [in Russian]

[Pushkareva, 2018](#) – *Pushkareva G.V.* (2018). Menedzhment publichnykh tsennostey: možno li govorit' ob aksiologicheskom povorote v gosudarstvennom upravlenii [Management of public values: is it possible to talk about the axiological turn in government]. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, № 68. pp. 312-329. [in Russian]

[Vasil'yeva i dr., 2016](#) – *Vasil'yeva Ye.I., Zerchaninova T.Ye., Ruchkin A.V.* (2016). Otsenka effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh [Evaluation of the effectiveness of the activities of public servants]. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*, № 4. pp. 14-26. [in Russian]

[Vetitnev, Voloshchuk, 2015](#) – *Vetitnev A.M., Voloshchuk P.V.* (2015). Adaptation of Business Performance Appraisal Instruments for the State Organization. *Sochi Journal of Economy*, 2(35), pp. 31-38. [in Russian]

УДК 35.08

## **Внедрение объектно-ориентированной системы оценки деятельности исполнительных органов государственной власти**

Александр Михайлович Ветитнева <sup>a, \*</sup>, Павел Владимирович Волощук <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Сочинский государственный университет, Российская Федерация

<sup>b</sup> Кооперативный университет Сбербанка, Российская Федерация

**Аннотация.** В представленной статье содержится описание подходов к внедрению авторской объектно-ориентированной системы оценки деятельности исполнительных органов государственной власти на примере одного из субъектов РФ. Описывается порядок разработки системы оценки, отбор показателей, особенности внедрения в практику органов государственного управления. Выделены четыре перспективы оценивания: повышение удовлетворенности граждан и организаций, эффективность использования бюджетных средств и итоги целевой деятельности, совершенствование организационных процессов и реализация ключевых функций, эффективность кадрового состава исполнительного органа государственной власти. Предложенный подход был внедрен в систему управления одного из субъектов РФ.

**Ключевые слова:** оценка деятельности, органы государственной власти, объектно-ориентированная система.

---

\* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: [polina@sochi.com](mailto:polina@sochi.com) (А.М. Ветитнев)