

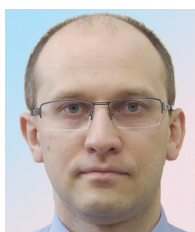
Эффективность государственного и муниципального управления

УДК 332.1 : 330.15

ББК 65.28

© Торцев А.М.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ



ТОРЦЕВ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

Федеральный исследовательский центр
комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова
Российской академии наук
Россия, 163000, г. Архангельск, ул. Садовая, д. 3
E-mail: torzevalex@fciarctic.ru

Одна из важнейших проблем, которая стоит перед обществом, заключается в вопросе определения и повышения эффективности органов власти. Увеличение эффективности деятельности государственных органов является значимым направлением совершенствования государственного управления. Опыт зарубежных стран и Российской Федерации говорит о большом количестве подходов к оценке эффективности государственного управления. Каждый из них решает конкретные задачи, определенные разработчиками. Вместе с тем недостатком рассмотренных методических подходов является ограниченный перечень критериев, который не позволяет оценивать эффективность государственного управления в сфере рыбохозяйственного комплекса с позиции его развития на территории региона и учета совместного управления комплексом федеральными и региональными органами власти. Кроме того, многие подходы не учитывают состояние экосистем как основы функционирования рыбохозяйственного комплекса. Настоящая статья посвящена решению данного вопроса и содержит описание процесса разработки системной модели оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом. Для достижения поставленной цели осуществлен анализ применяемой терминологии и методических подходов в сфере оценки эффективности управления. Рассматриваются вопросы функционирования регионального рыбохозяйственного комплекса (на примере Архангельской области), управления таким комплексом на региональном уровне и эффективности такого управления. С использованием метода балльных оценок разработана модель оценки, основанная на анализе темпов роста показателей комплекса. Определены критерии и показатели оценки, учитывающие функционал органов государственной власти в указанной сфере деятельности. Разработана шкала эффективности на основе вербально-численной шкалы Харрингтона. Представленная модель может служить основой для проведения дальнейших исследований и разработки методики системной оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом с учетом всего функционала субъектов управления.

Эффективность, государственное управление, модель, критерии, рыбохозяйственный комплекс.

Деятельность органов государственной власти направлена на гармоничное развитие общества, совершенствование экономики, улучшение социального положения населения и сохранение окружающей среды. Увеличение положительных эффектов деятельности государственных органов является важным направлением совершенствования государственного управления.

Таким образом, целью настоящей статьи является разработка инструментария оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом, позволяющей осуществлять совершенствование управления в данной сфере. Для достижения поставленной цели необходимо провести анализ существующих подходов к оценке эффективности государственного управления, разработать модель оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом.

Постоянное изменение социально-экономических процессов, смена идеологий, парадигм привели к различным толкованиям понятия «эффективность», которое с течением времени усложнялось, становилось более полным, приобретало новые аспекты. С точки зрения государственного управления, под эффективностью в широком смысле понимается комплексная характеристика результатов с учетом соответствия полученных результатов целям и задачам [13].

В зарубежных странах используются 2 англоязычных понятия: «effectiveness» – действенность, эффективность, результативность, производительность, «efficiency» – эффективность, результативность, действенность, продуктивность, производительность¹. Одни авторы под понятием «effectiveness» понимают произведение эффекта или достижение результата, а «efficiency» – способность работать быстро и хорошо, с наименьшими потерями [18]. Другие авторы рассматривают «effectiveness» как оценку деятельности по

достижению конкретных целей, а «efficiency» – как оценку качества деятельности [19]. Нередко наряду с понятием эффективности также используется понятие «productivity» – отношение результата к затратам. В ряде случаев это понятие переводится как «производительность».

Отечественные и зарубежные ученые отмечают, что использование термина «эффективность» в государственном управлении и в частном секторе различно, поскольку цели в государственном управлении не так ясны, как цели в частном секторе [22]. Многие аспекты деятельности государства вообще невозможно измерить теми шкалами и механизмами, которые применяются в сфере экономики [3].

В экономической литературе при определении понятия эффективности нередко используется ресурсный, затратный и смешанный (ресурсно-затратный) подходы. Экономическая эффективность в ресурсном подходе отражает эффективность использования всех примененных ресурсов, а в затратном подходе оценивается эффективность потребленных ресурсов. Так, в исследовании Е.Г. Михайловой представлено, что применительно к рыбохозяйственному комплексу оценка эффективности с позиции ресурсного подхода показывает отношение выпуска рыбной продукции к общедопустимым уловам водных биоресурсов. В то же время затратный подход отражает отношение выпуска рыбной продукции к фактическим уловам [11]. При этом в ресурсном и затратном подходах не учитывается состояние экосистем, на которых базируется рыбопромышленный комплекс, в том числе перелов водных биоресурсов или неосвоение их запасов.

Учет экологической эффективности управления предусмотрен Кодексом ведения ответственного рыболовства². В этом подходе учитываются существенная роль экосистем в контексте устойчивого развития и социальное благополучие населения, занятого в рыболовстве, но недостаточно внимания уделяется экономическим критериям эффек-

¹ Жданова И. Ф. Новый англо-русский экономический словарь. – 4-е изд., стер. – М.: Дрофа: Рус. язык. Медиа, 2008. – 1027 с.

² Code of Conduct for Responsible Fisheries. – Rome, 2011. – P. 15.

тивности управления рыбохозяйственным комплексом, в том числе валовому продукту, налогам и т. д.

Также используется результативный подход, в котором оценка эффективности управления определяется с учетом сопоставления достигнутых результатов и произведенных затрат. При этом достижение запланированных результатов с наименьшим объемом затрат не всегда свидетельствует о высоком качестве указанных результатов [4].

В зарубежных странах в практике оценки эффективности государственного управления применяются различные методические подходы. Так, Всемирным банком проводится оценка развития государственного управления по интегральному показателю государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS). Показатель разработан для оценки эффективности государственного управления в межстрановом сравнении на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, и состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления: право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона, контроль коррупции [1].

В Канаде введена система подотчетности руководства в госорганах (Management Accountability Framework, далее – MAF) и Федеральный закон о подотчетности, направленные на обеспечение эффективности и подотчетности государственного управления. MAF представляет собой концепцию управления показателями эффективности. Направления оценки: лидерство и стратегическое направление, результаты и отчетность, общественные ценности, непрерывное обучение и инновации, управление и стратегический менеджмент, управление персоналом, финансовый менеджмент и управление активами, управление информацией, управление политикой и программами, оказание государственных услуг. Проведенные исследования показали положительную оценку использования MAF

как инструмента управления показателями эффективности [21]. В 2009 году правительство Канады пересмотрело свою политику и руководящие принципы оценки, сформулировав видение оценки эффективности как нейтрального и объективного инструмента, предназначенного для предоставления информации о результатах и расходах в сфере государственного управления [17, с. 238].

В 2000 году Европейский институт административного управления, который действует под эгидой Еврокомиссии, разработал модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или муниципального бюджета, Common Assessment Framework (далее – CAF)³. Модель CAF позволяет выполнить оценку качества менеджмента в органах власти путем самооценки или с помощью внешних специалистов. CAF является универсальной моделью, которая может адаптироваться к специфическим требованиям пользователя модели. Однако изменения не должны затрагивать базовую структуру CAF – 9 критериев и 28 показателей, которые должны оставаться неизменными. Критерии модели CAF: группа критериев «Возможности»: лидерство, стратегия и планирование, персонал, партнерства и ресурсы, процессы, группа критериев «Результаты»: результаты для потребителей/граждан, результаты для персонала, результаты для общества, ключевые результаты [20, с. 130]. К преимуществам самооценки по CAF можно отнести определение сильных сторон организации и первоочередных направлений для улучшения деятельности, разработку программы действий по проведению улучшений, улучшение внутренних связей и взаимопонимания в организации, вовлечение персонала в решение проблем повышения качества.

В настоящее время в Российской Федерации проводятся преобразования, направленные на создание оптимальной структуры органов государственного управления и повы-

³ The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Organisations through Self-Assessment (CAF 2013). URL : http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf (accessed : 21.02.2017).

шение эффективности их деятельности. Так, в целях определения эффективности управления в органах государственной власти Российской Федерации применяются различные подходы. Например, оценка гражданами эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти в сфере предоставления государственных услуг осуществляется на основе социологических опросов. Оценка проводится по 5-балльной шкале по 5 основным критериям. Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется на основе 12 критериев и 44 индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По каждому критерию осуществляется расчет сводного индекса значения показателя для каждого субъекта РФ в баллах с учетом максимального и минимального значения показателя в целом по субъектам РФ. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов осуществляется на основе 2 критериев. В качестве показателей выступают доли протяженности береговой полосы / площади водных объектов рыбохозяйственного значения, на которых фактически проведены мелиоративные работы, к целевым значениям показателей.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время институт оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации регулируется на законодательном уровне, имеет обязательный характер, проводится ежегодно, результаты в большинстве случаев находятся в открытом доступе.

Вместе с тем, универсальных методов оценки эффективности государственного управления, оптимальных для использования во всех органах государственной власти, в настоящее время не существует. Рассмотренные выше подходы к оценке эффективности государственного управления не могут в полной

мере определить величину эффективности управления региональным рыбохозяйственным комплексом в силу специфичности его деятельности, которая базируется на использовании природных ресурсов. Также недостатком рассмотренных методических подходов является ограниченный перечень критериев, который, на наш взгляд, не позволяет оценивать эффективность государственного управления в сфере рыбохозяйственного комплекса с позиции его развития на территории региона и учета совместного управления комплексом федеральными и региональными органами власти. Таким образом, для оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом целесообразно разработать модель, которая в достаточной степени охватит все ключевые моменты деятельности комплекса и функционала органов власти. Применительно к оценке деятельности органов государственной власти по управлению рыбохозяйственным комплексом необходим системный подход с выделением и рассмотрением экономической, технической, социальной и экологической эффективности [16]. Модель такой оценки должна охватывать основные функции государственных органов по управлению рыбохозяйственным комплексом (контрольно-надзорная деятельность, предоставление государственных услуг, организация рыболовства и т. д.). На рис. приведена схема модели оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом.

Рассмотрим подробнее основные компоненты предложенной модели.

1. Анализ функций органов государственной власти как субъекта управления. Государственное управление рыбохозяйственным комплексом региона осуществляют на федеральном уровне территориальные органы Федерального агентства по рыболовству, а на региональном уровне – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти:

- в институциональной среде: разрабатывают предложения по определению норматив-

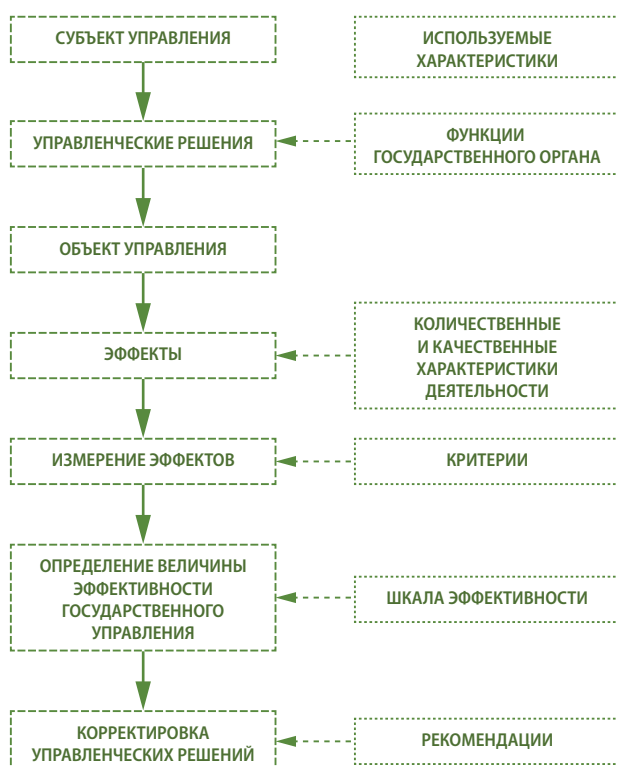


Рис. Схема оценки эффективности государственного управления

Источник: подготовлено автором.

но-правовых условий осуществления различных видов деятельности в рыбохозяйственной сфере, которые распространяют свое действие на население и организации рыбохозяйственного комплекса, в том числе по правилам любительского и промышленного рыболовства;

- в сфере рыболовства: осуществляют подготовку предложений по распределению квот добычи водных биоресурсов, заключение договоров пользования водными биоресурсами и договоров о закреплении долей квот добычи водных биоресурсов, выдачу разрешений на добычу водных биоресурсов и учет их вылова, принимают решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование;

- в сфере сохранения водных биоресурсов: устанавливают ограничения на осуществление хозяйственной деятельности, согласуют хозяйственную деятельность, организуют работы по компенсации наносимого ущерба, искусственному воспроизводству водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации водных объектов, акклиматизации водных биоресурсов;

- в сфере контроля и надзора: проводят рейдовые мероприятия, организуют плановые и внеплановые проверки, привлекают к ответственности лиц, совершивших правонарушения в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, взыскивают штрафы и т. д. [15].

2. Анализ деятельности регионального рыбохозяйственного комплекса как объекта управления (на примере Архангельской области). Согласно одному из современных определений, рыбохозяйственный комплекс – это совокупность предприятий, организаций, фирм, компаний, занимающихся проблемами исследования и комплексного, рационального и эффективного использования водных биоресурсов Мирового океана и пресноводных водных объектов, и хозяйственных структурных единиц, обслуживающих эти предприятия [14]. Составными элементами рыбохозяйственного комплекса Архангельской области являются научные исследования водных биоресурсов, подготовка кадров в области рыболовства, рыболовство, аквакультура и рыбопереработка. В водных объектах Архангельской области добывают такие виды водных биоресурсов, как лосось атлантический (семга), горбуша, стерлядь, сиг, щука, лещ, налим, язь, окунь, плотва, пелядь, судак, хариус, миноги и иные виды водных биоресурсов. В Белом море добывают сельдь беломорскую, навагу, пинагора, ламинарии, фукусы [12]. Кроме того, в области действует 2 рыбоводных завода, подведомственных Федеральному агентству по рыболовству: Солзенский производственно-экспериментальный лососевый завод и Онежский рыбоводный завод. Мощность обоих заводов составляет 370 тысяч штук молоди в год [10]. Основные статистические показатели рыбохозяйственного комплекса Архангельской области представлены в *табл. 1*.

Согласно представленным статистическим данным, в последнее время наблюдается рост основных показателей деятельности рыбохозяйственного комплекса. Вместе с тем не все стороны функционирования комплекса находят свое отражение в статистике.

Таблица 1. Статистические показатели рыбохозяйственного комплекса Архангельской области

Показатель	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Число организаций, единиц	78	71	68	66	63
Среднегодовая численность занятых, человек	4 000	3 900	3 900	3 900	3 900
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, рублей	32 578	39 953	41 056	57 197	66 427
Валовой региональный продукт, млн рублей (в текущих ценах)	5 058,4	5 534,2	5 950,5	8 434,3	12 426,5
Оборот организаций по видам экономической деятельности, млн рублей (в фактически действовавших ценах)	5 972,3	6 373,3	6 215,9	7 179,1	10 448,9
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций, млн рублей (в фактически действовавших ценах)	529,7	328,4	940,8	1704,6	4796,7
Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг), в процентах	16,4	10,1	26,1	65,8	105,2
Инвестиции в основной капитал, млн рублей	852,1	–	–	347,8	921,0
Статистический ежегодник Архангельской области без Ненецкого автономного округа. 2015 : статистический сборник / Федер. служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Арханг. обл. и Нен. авт. окр. ; редкол. : И. Н. Козакова (пред.) [и др.]. – Архангельск : Архангельскстат, 2016. – 180 с.					

Большой объем иных данных имеется в распоряжении государственных органов, осуществляющих управление комплексом.

3. Установление причинно-следственных связей процессов деятельности органов государственной власти и функционирования регионального рыбохозяйственного комплекса. Деятельность органов государственной власти оказывает свое влияние как на население региона, так и на организации рыбохозяйственного комплекса в различных аспектах деятельности, а также на водные экосистемы и биоресурсы. Рассмотрим деятельность государственных органов в указанной сфере.

Качественное и своевременное предоставление государственных услуг в сфере осуществления рыболовства и товарного рыбоводства оказывает влияние на вылов водных биоресурсов, производство продукции товарного рыбоводства и на валовой региональный продукт по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство». Так, например, несвоевременное начало промысла или избыточные административные барьеры могут привести к снижению уловов водных биоресурсов. В то же время формирование в положенный срок рыбоводных участков и проведение конкурсов на них приведет к своевременному началу цикла товарного

выращивания рыбы. Стоит отметить, что следствием итогов работы рыбохозяйственного комплекса являются также величина зарплаты работников рыбохозяйственного комплекса, предложение рыбной продукции на потребительском рынке и ее цена.

Осуществление контрольно-надзорной деятельности оказывает влияние на возможность проведения рыболовства субъектами рыбохозяйственного комплекса, а также пополняет бюджеты различных уровней. Так, например, избыточный контроль может привести к снижению предпринимательской активности в этой сфере. В то же время недостаточный контроль приводит к конкуренции легального рыболовства с браконьерством.

Финансирование деятельности государственного органа показывает величину затрат общества на оказание им государственных услуг, осуществление контрольно-надзорной деятельности и других функций.

Во всех странах кадры государственного управления – это опора государства. При этом необходимо отметить степень соблюдения государственным органом и его служащими законодательства Российской Федерации в сфере его функционирования. Нарушение порядка и сроков предоставления государственных услуг, обжалование дел об административном правонарушении, несчастные

случаи на производстве, привлечение к ответственности государственных служащих снижают привлекательность государственного органа, формируют негативное мнение общества о его функционировании и понесенных затратах на его деятельность. Работа государственных органов оказывает свое влияние и на удовлетворенность субъектов рыбохозяйственного комплекса и населения ее качеством. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации к 2018 году уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%.

Решения органов государственной власти в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, восстановления водных биоресурсов оказывают влияние на сырьевую базу рыбохозяйственного комплекса. На сегодняшний день комплекс полностью зависит от состояния сырьевой базы, которая подвержена многочисленным ежегодным изменениям. Для рыболовства характерны циклические колебания, что обуславливает высокий уровень экономических рисков по сравнению с рисками других отраслей народного хозяйства. Один из элементов рыбохозяйственного комплекса – промышленное рыболовство – рассматривается в качестве единой социо-эколого-экономической системы, в которой принимаемые управленческие решения и действия должны основываться на принципах рационального природопользования [6]. При этом стоит отметить, что существует как влияние государственного управления на деятельность рыбохозяйственного комплекса, так и влияние рыбохозяйственного комплекса на функционирование органов государственного управления.

4. Разработка критериев и показателей оценки эффективности. Необходимой составляющей любой методики оценки эффективности, в том числе государственного управления, является процедура обоснования системы критериев этой оценки, установление взаимосвязей между ними [5]. Государственное управление имеет разно-

образные проявления, которые в совокупности дают тот или иной эффект. В целях определения такого эффекта необходимы критерии, с помощью которых возможно измерить эффективность. Критерий (греч. criterion) – признак, на основании которого формируется оценка качества объекта, процесса, мерило такой оценки. Критерий позволяет оценить результат деятельности государственного органа и провести оценку эффективности государственного управления. При этом следует учитывать большой уровень субъективности при определении критериев вследствие отсутствия четких границ и правил их определения [2]. В целях возможности сопоставления между собой критериев используется метод балльных оценок. Каждый критерий, независимо от единиц измерения, оценивается в баллах. В основе модели темп роста, который показывает, во сколько раз сравниваемый уровень больше или меньше базисного, и вычисляется как отношение сравниваемого уровня и уровня, принятого за базу сравнения.

На основе проведенного анализа системы «субъект–объект» в сфере государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом можно выделить следующие критерии и показатели оценки эффективности государственного управления комплексом (табл. 2).

5. Определение весовых коэффициентов критериев. Весовые коэффициенты определяют вклад критерия в конечный результат оценки эффективности и указывают долю этого вклада по отношению к другим критериям [7]. Определение весовых коэффициентов критериев осуществляется на основе экспертной оценки – качественной оценки, основанной на информации не количественного характера, которая может быть получена с помощью специалистов-экспертов. Эксперт – это высококвалифицированный специалист, полагающийся на свои знания, опыт, интуицию и умение оценивать сложные явления (критерии) и способный создать собственную обоснованную интуитивную модель анализируемого

Таблица 2. Критерии и показатели эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом

Критерий	Показатель
Валовой региональный продукт по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство»	Индекс валового регионального продукта по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство» в субъекте РФ
Вылов водных биоресурсов	Индекс вылова водных биоресурсов в субъекте РФ
Производство продукции товарного рыбоводства	Индекс производства продукции товарного рыбоводства в отчетный год в субъекте РФ
Контрольно-надзорная деятельность	Индекс общей суммы взысканных штрафов по делам об административных правонарушениях в субъекте РФ
Финансирование деятельности государственного органа	Индекс общего финансирования государственного органа в субъекте РФ
Соблюдение законодательства в сфере оказания государственных услуг	Индекс доли нарушений в сфере оказания государственных услуг
Соблюдение законодательства РФ в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности	Индекс доли обжалованных дел государственного органа об административных правонарушениях (с учетом величины штрафов)
Безопасность служащих государственного органа	Индекс количества служащих государственного органа, с которыми произошел несчастный случай
Соблюдение служащими государственного органа законодательства РФ	Индекс количество служащих государственного органа, привлеченных к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности
Благосостояние работников рыбопромышленного комплекса	Индекс среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство» (с учетом величины прожиточного уровня для трудоспособного населения)
Потребление рыбы и рыбных продуктов населением	Индекс потребления рыбы и рыбных продуктов в домашних хозяйствах
Удовлетворенность субъектов рыбохозяйственного комплекса деятельностью государственных органов	Индекс количества субъектов рыбохозяйственного комплекса, удовлетворенных деятельностью государственных органов
Удовлетворенность населения деятельностью государственных органов	Индекс численности населения, удовлетворенного деятельностью государственных органов
Сохранение водных биоресурсов в субъекте Российской Федерации	Индекс сырьевой базы рыболовства в субъекте Российской Федерации
Восстановление запасов водных биоресурсов в субъекте Российской Федерации	Индекс средней суммы компенсированного ущерба
Источник: подготовлено автором на основании проведенного исследования.	

явления (критерия). В качестве экспертов привлекаются лица, связанные с деятельностью рыбохозяйственного комплекса: представители бизнеса в сфере рыболовства и товарного рыбоводства, организаций в сфере искусственного воспроизводства водных биоресурсов, рыбохозяйственных научных организаций, хозяйствующих субъектов, осуществляющих компенсацию ущерба, рыбаки-профессионалы, представители категории «руководители» государственных органов федерального уровня, регионального уровня и муниципальной власти. В экспертном оценивании используется метод ранжирования. Заключается он в том, что эксперты располагают объектами ранжирования (критерии) в порядке убывания их значимости [9]. Ранги обозначаются цифрами от 1 до 15. Ранг – это порядковый номер значения кри-

терия. Как показала практика, экспертные методы при их известных недостатках, тем не менее, при правильном подборе экспертов и корректном использовании процедур дают вполне приемлемые результаты [8].

Определение весовых коэффициентов осуществляется посредством присвоения показателю определенного количества баллов с последующим их пересчетом в доли единицы. Значение весового коэффициента критерия определяется как отношение значения среднего арифметического оценок по критерию к общему количеству баллов по всем критериям. Для проверки степени согласованности мнений экспертов используется показатель коэффициент конкордации оценок.

6. Проведение сбора данных для осуществления оценки. Источниками указанных

сведений являются данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики, территориального управления Федерального агентства по рыболовству, регионального органа власти, научно-исследовательской организации и социологических опросов.

7. Разработка шкалы эффективности. Определение эффективности деятельности органа государственной власти основывается на шкале эффективности, границы которой устанавливаются на основе средних минимальных и максимальных значений по критериям балльной оценки за определенный промежуток времени. Для целей оценки государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом целесообразно использовать данные начиная с 2008 года, когда были внесены значительные изменения в основополагающий закон о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, приведшие к изменениям функций государственного управления.

Шкала представляет собой таблицу соответствия, на основе которой исследуемой величине, входящей в определенный интервал, присваивается соответствующее значение. Используется вербально-численная шкала Харрингтона.

За начало и окончание отсчета принимается наименьшее и наибольшее из выявленных значений величины по всем критериям в совокупности. При этом наименьшее и наибольшее значения балльной оценки будут соответственно соответствовать числовому значению 0,0 и 1,0 по шкале Харрингтона. Разбиение шкалы на остальные интервалы величин оценки эффективности осуществляется по следующей формуле:

$$X = (Y * (X_{max} - X_{min}) + X_{min}),$$

где:

X – значение интервала для оценки эффективности государственного управления;

Y – значение по шкале Харрингтона;

X_{max} – наибольшее значение балльной оценки;

X_{min} – наименьшее значение балльной оценки.

С учетом функционала органов власти определение шкалы эффективности осуществляется отдельно по каждому государственному органу. Также следует отметить, что значения шкалы эффективности будут динамичными, поскольку каждый год будут происходить изменения границ и интервалов шкалы.

8. Осуществление оценки эффективности по каждому государственному органу. Итоговая оценка эффективности государственного органа (федерального и регионального значения) определяется путем сложения полученных результатов расчетов по критериям с учетом весовых коэффициентов по каждому критерию. По итогам проведенной оценки имеем некое значение величины эффективности государственного управления.

9. Интерпретация полученных результатов. Полученным результатам присваиваются вербальные характеристики с использованием разработанной шкалы эффективности по каждому государственному органу: федерального и регионального значения.

10. Разработка рекомендаций по улучшению деятельности государственных органов по управлению региональным рыбохозяйственным комплексом. Проведение анализа полученных результатов по каждому критерию и выработка рекомендаций по совершенствованию государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом.

Таким образом, на основе представленной модели оценки эффективности государственного управления региональным рыбохозяйственным комплексом можно установить величину эффективности деятельности государственного органа и разработать рекомендации по ее совершенствованию. Представленная модель может служить основой для разработки методики системной оценки эффективности государственного управления рыбохозяйственным комплексом с учетом всего функционала субъектов управления, а также совершенствования государственного управления в указанной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеева, М. В. ФТС как элемент внутригосударственного механизма реализации норм международного права [Текст] / М. В. Алексеева // Академический вестник. – 2015. – № 3 (20). – С. 42.
2. Баранова, В. В. Оценка эффективности государственного управления [Текст] / В. В. Баранова, О. М. Фокина // Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие : материалы межвузовской научно-практической конференции. ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Воронежский филиал. – 2016. – С. 11–18.
3. Барциц, И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки [Текст] / И. Н. Барциц // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71.
4. Глушакова, О. В. Принципы и подходы к обоснованию методического инструментария оценки эффективности публичного управления неравномерностью социально-экономического развития регионов [Текст] / О. В. Глушакова, Я. А. Вайсберг // Сибирская финансовая школа. – 2013. – № 5 (100). – С. 3–8.
5. Карпенко, Е. В. Критерии оценки эффективности организации государственного управления: федеральный и региональный аспекты [Текст] / Е. В. Карпенко // Теория и практика общественно-го развития. – 2012. – № 8. – С. 95–97.
6. Кибиткин, А. И. Рациональное природопользование как основа управления развитием социально-эколого-экономической системы промышленного рыболовства [Текст] / А. И. Кибиткин, Л. Е. Евграфова // Рыбное хозяйство. – 2015. – № 2. – С. 28–31.
7. Коробов, В. Б. Классификационные методы решения эколого-экономических задач [Текст] : монография / В. Б. Коробов, А. Г. Тутыгин ; Поморский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – Архангельск : Поморский университет, 2010. – 309 с.
8. Коробов, В. Б. Некоторые проблемы применения экспертных методов на практике [Текст] / В. Б. Коробов // Научный диалог. – 2013. – № 3 (15). – С. 94–108.
9. Коробов, В. Б. Преимущества и недостатки метода анализа иерархий [Текст] / В. Б. Коробов, А. Г. Тутыгин // Известия Российского гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – 2010. – № 122. – С. 108–115.
10. Костюничев, В. В. Искусственное воспроизводство рыб на Северо-Западе России [Текст] / В. В. Костюничев, В. А. Богданова, А. К. Шумилина, И. Н. Остроумова // Труды ВНИРО. Том 153. Аквакультура. – 2015. – С. 26–41.
11. Михайлова, Е. Г. Виды эффективности рыбной отрасли [Текст] / Е. Г. Михайлова // Вестник Камчатского гос. технического ун-та. – 2016. – № 35. – С. 98–109.
12. Новоселов, А. П. Современное состояние сиговых рыб Европейского Северо-Востока России и разработка путей их рационального использования [Текст] / А. П. Новоселов, А. А. Лукин // Рыбное хозяйство. – 2013. – № 4. – С. 16–21.
13. Пугачева, Л. В. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность, критерии, оценка [Текст] / Л. В. Пугачева, Т. В. Дягилева // Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства : сборник научных статей по материалам II-й научно-практической конференции, 15 апреля 2015 г., г. Новочеркасск. – Новочеркасск : Южно-Российский гос. политехнический ун-т (НПИ) им. М. И. Платова, 2015. – С. 30–38.
14. Романов, Е. А. Экономика рыбохозяйственного комплекса России [Текст] / Е. А. Романов. – М. : Мир, 2005. – 336 с.
15. Торцев, А. М. Механизм государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах (на примере Архангельской области) [Текст] / А. М. Торцев // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2016. – Т. 19. – № 2. – С. 536–542.
16. Торцев, А. М. О системной оценке эффективности государственного управления природными ресурсами (на примере рыбохозяйственного комплекса) [Текст] / А. М. Торцев // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – Выпуск № 58. – С. 164–176.
17. Chouinard J.A. The Case for Participatory Evaluation in an Era of Accountability. *American Journal of Evaluation*, 2013, vol. 34, no. 2, pp. 237–253.

18. *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States*. Project leader: H. Pitlik; Austrian Institute of Economic Research (WIFO); Center for European Economic Research (ZEW); IDEASConsult. European Commission, 2012. 250 p. URL : ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/pa_report_am2013.pdf (accessed : 17.10.2016).
19. Kjurchiski N. *Public Administration Efficiency in Resource Economies*. RANEPa, May 2014. URL : http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2014/06/140521_Public-Administration-Efficiency-in-Resource-Economies.pdf (accessed : 02.03.2016).
20. Macur M., Radej B. New model of quality assessment in public administration – upgrading the common assessment framework (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 2017, vol. 10, no. 1, pp. 127–151.
21. O'Blenis C., Nethercote W. *A DRDC Management Accountability Framework*. Cycle 1, Final Report, 2008. URL : <http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc82/p531007.pdf> (accessed : 22.06.2017).
22. Raadschelders, J.C.N. *Government: A Public Administration Perspective*. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 2003. 442 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Торцев Алексей Михайлович – научный сотрудник лаборатории управления водными экосистемами АЗРФ. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаврова Российской академии наук. Россия, 163000, г. Архангельск, ул. Садовая, д. 3. E-mail: torzevalex@fciarctic.ru. Тел.: +7(8182) 21-14-20.

Tortsev A.M.

TOOLS FOR ASSESSING EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL FISHERIES INDUSTRY

One of the major issues the society is facing is identifying and improving government efficiency. Increasing the efficiency of public authorities is an important area of improving public administration. The experience of Russia and foreign countries indicates a large number of approaches to assessing public administration efficiency. Each of them addresses a specific objective defined by the developers. However, the disadvantage of the reviewed methodological approaches is the limited list of criteria, which does not assess the efficiency of public administration in the fisheries industry from the standpoint of its development in the region and consideration of joint administration of the industry by federal and regional authorities. In addition, many approaches do not consider the condition of ecosystems as the basis for the functioning of the fisheries industry. The paper aims to address this issue and describe the development process of a system model of assessment of public administration efficiency in the regional fisheries industry. To achieve this goal, we performed analysis of the used terminology and methodological approaches in the sphere of evaluation of administration efficiency. The article considers issues of functioning of regional fisheries industry (on the example of the Arkhangelsk Oblast), management of the industry at the regional level and the efficiency of such management. Using the method of score estimates we developed an assessment model based on the analysis of the industry's growth gates. We defined assessment criteria and indicators taking into account the functions of public authorities in this sphere and the scale of efficiency based on Harrington verbal-numerical scale. The presented model can serve as a framework for further research and development of the methodology for system assessment of public administration efficiency of regional fisheries industry taking into account all functions of administration subjects.

Efficiency, public administration, model, criteria, fisheries industry.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tortsev Aleksei Mikhailovich – Researcher at Laboratory for Water Ecosystems Management of the Arctic Zone of the Russian Federation. Federal State Budgetary Institution of Science RAS Academician N.P. Laverov Federal Research Center for Integrated Arctic Research. 3, Sadovaya Street, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation. E-mail: torzevalex@fciarctic.ru. Phone: +7(8182) 21-14-20.