

Monetary Fund. April 2013. URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2013/01/pdf/text.pdf> (accessed 22.06.2016).

Kaufmann S., Valderrama M. 2004. The Role of Bank Lending in Market-Based and Bank-Based Financial Systems. — *Monetary Policy & the Economy*. Is. 2. P. 88-97.

Meltzer A.H. 1995. Monetary, Credit and (Other) Transmission Processes: A Monetarist Perspective. — *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 9. No. 4. P. 49-72. URL: <http://repository.cmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1906&context=tepper> (accessed 23.06.2016).

*SHESTOPALOVA Anna Vladimirovna, Analytical Project Manager of Association of Independent Experts «Center for Crisis Society Studies» (4 Dokuchayev Lane, Moscow, Russia, 107078; shestopalova@centero.ru).*

## ANALYSIS OF UNCONVENTIONAL MEASURES OF MONETARY POLICY AND ITS ADAPTATION IN RUSSIAN REALITY

**Abstract.** *The paper examines in detail the features of the unconventional measures of monetary policy in the domestic economy and mechanisms for the transmission of monetary policy in the financial and real sectors of the economy. In addition, the author presents types and main features of national financial systems in which one or another monetary stimulus measures are the most effective. The article analyzes the applicability of unconventional measures of monetary policy, taking into account the institutional features of the Russian economy.*

**Keywords:** *economic growth, monetary policy, transmission mechanism of monetary policy, financial system, quantitative easing, credit easing*

---

*ДАНКОВА Жанна Юрьевна — к.соц.н., доцент, профессор кафедры социологии и управления Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова (308012, Россия, г. Белгород, ул. Костюкова, 46; zdankova@yandex.ru)*

## МОНИТОРИНГ ИСПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

**Аннотация.** *В статье исследуется необходимость использования технологии мониторинга регламентации административно-управленческих процессов органов власти. Автор показывает его влияние на достижение конечных результатов работы, обосновывает возможность и полезность применения мониторинга как инструмента повышения эффективности, описывает оптимальные варианты подобного рода деятельности. В статье предлагается модель организационно-технологического механизма повышения эффективности работы органов власти на основе внедрения мониторинга исполнения качества административных регламентов.*

**Ключевые слова:** *эффективность государственного управления, качество функционирования органов власти, результативность органов власти, регламентация, административно-управленческие процессы, мониторинг процессов, оценка эффективности*

**В**опросы повышения эффективности функционирования органов власти, достижения высокой степени результативности их работы, а также раз-

работки и внедрения действенных механизмов оценки их деятельности являются предметом рассмотрения среди представителей научного сообщества и специалистов-практиков уже достаточно длительное время.

Так, отправным моментом реализации административных преобразований, видимо, следует считать подписание президентом РФ указа «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>1</sup>, основной целевой установкой которой было создание оптимальной системы государственного управления, хотя некоторые исследователи склонны полагать, что «административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную» [Ежов 2015].

Последующими значимыми программными документами, определяющими ключевые направления совершенствования системы государственного управления, стали: Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и указ президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>2</sup>. В них среди основополагающих положений, способных обеспечить качественное улучшение системы государственного управления, провозглашаются такие направления, как снижение избыточного государственного регулирования; повышение качества государственных услуг; повышение эффективности органов власти; повышение информационной открытости.

Параллельно и в дополнение к обозначенным направлениям разрабатываются и реализуются:

1) комплексная оценка эффективности деятельности органов государственной власти<sup>3</sup>;

2) системы оценки функционирования как органов власти в целом, так и деятельности отдельных руководящих кадров со стороны населения<sup>4</sup>;

3) разнообразные комплексы показателей эффективности: а) на основе достижения целей стратегий социально-экономического развития [Каплан, Нортон 2010; Петрова 2014; Петрова, Калинина, Шевандрин 2014]; б) с ори-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Доступ: <http://base.garant.ru/186148/>

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции». Доступ: <http://pravo-med.ru/legislation/fz/7770/>; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Доступ: <http://base.garant.ru/70170942/>

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/191419/>; Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 (ред. от 04.09.2012) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”». Доступ: <http://base.garant.ru/195374/>; Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/70217848/>; Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»». Доступ: <http://base.garant.ru/70217848/>; Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 28 «О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ». Доступ: <http://base.garant.ru/70306198/>.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Доступ: <http://base.garant.ru/70282224/>.

ентаций на решение антикоррупционных задач [Андрианов 2011]; в) с установкой на теорию управления по результатам [Кайль, Епинина, 2013; Брюйн 2005]; г) для качественного улучшения состава госслужащих [Воронина 2010] и т.п.

Однако, несмотря на проделанный достаточно большой объем работы, следует признать, что до настоящего времени обозначенные вопросы продолжают входить в реестр актуальнейших задач и требуют качественного обоснованного разрешения.

Подобная ситуация сопряжена с существенным расширением и усложнением круга задач, которые в условиях глобализации и циклических кризисных явлений должно решать государство [Мартыненко 2012].

Кроме того, использование при организации и планировании мероприятий по повышению эффективности преимущественно процессного подхода представляется явно недостаточным. Очевидно, что для получения качественного результата следует опираться на принципы проектного управления, позволяющие четко фиксировать промежуточные и конечные целевые достижения, рационально использовать ресурсы и активно применять аналитические технологии для обоснования принимаемых управленческих решений.

Процесс повышения эффективности функционирования органов власти характеризуется комплексностью и вариативностью решаемых целей и задач, содержания, а также применяемых механизмов. Достижение поставленных целевых ориентиров зависит от многих факторов и условий, одним из которых на наш взгляд, является серьезный анализ и оценка внутренних организационно-технологических процессов органов власти, в частности регламентация профессиональной деятельности служащих и качество исполнения ими своих функциональных обязанностей.

Решение данной проблемы, полагаем, сопряжено с внедрением адаптированных технологий мониторинга исполнения административных регламентов, которые подразумевают регулярную диагностику важнейших показателей деятельности государственных служащих в соответствии с утвержденной нормативной документацией. При этом, полагаем, необходимо обозначить функциональную разницу и взаимосвязь между мониторингом и оценкой.

Если мониторинг подразумевает регулярное измерение и учет важнейших показателей осуществления деятельности в соответствии с согласованным графиком, ресурсами, инфраструктурой и ожидаемыми результатами, то оценка – это всесторонний анализ соответствия деятельности (хода ее реализации, достигнутых результатов, эффективности) поставленным целям.

Если мониторинг фиксирует разницу между планируемыми и фактическими показателями, выявляя проблему, то оценка может выявить причины появления данной проблемы в ходе реализации запланированных мероприятий.

В любом случае и мониторинг, и оценка позволяют получить ответы на ряд вопросов, а именно: насколько верно ли выполняются административные процедуры? Является осуществляемая деятельность правильной? Какова удовлетворенность получателей услуг? Соблюдаются ли установленные сроки исполнения административных процедур? Каковы причины появления тех или иных проблем, возникающих в процессе реализации государственных функций и/или предоставления государственных услуг? и т.д.

Таким образом, мониторинг качества исполнения административных регламентов в органах власти представляет собой периодический процесс сбора информации, отражающей эффективность осуществления административных действий и процедур ответственными лицами в процессе реализации государственных функций и/или предоставления государственных услуг. Задача такого

мониторинга состоит в отслеживании изменений, которые происходят с течением времени в ресурсах, процессе и конечных результатах.

Организация и осуществление такого рода деятельности требует разработки единой формализованной методологии сбора информации, отражающей показатели функционирования органов власти и подведомственных им учреждений. Полученная информация может использоваться при принятии управленческих решений, оценке эффективности реализуемых программ и оптимизации административно-управленческих процессов органов власти.

Полезность мониторинга и оценки для повышения эффективности административно-управленческих процессов очевидна и многократно подтверждена как зарубежным опытом, так опытом работы в нашей стране. Практическая апробация технологий мониторинга и оценки в конкретном регионе показала, что последние являются одной из составных частей стандартного набора инструментов, обеспечивающих повышение и эффективности, и результативности государственного управления [Данкова 2013].

Вместе с тем в настоящий момент наблюдается недостаточно активный переход от существующих теоретико-нормативных разработок в плоскость их практического применения, т.е. осуществления полного цикла управленческих действий, состоящего из определения корректных и измеримых требуемых результатов, разработки и реализации действий для их достижения, замера фактических результатов и принятия тех или иных управленческих решений, реально повышающих эффект от проделанной работы.

Алгоритм мониторинга административно-управленческих процессов, как правило, сводится к последовательной реализации следующих этапов: это формулировка целей и задач мониторинга; определение состава необходимой информации; организация проведения мониторинга; составление плана и программы мониторинговых мероприятий; определение ключевых показателей и индикаторов; анализ и интерпретация данных; подготовка итогового отчета с выводами и рекомендациями.

Принципиальное значение для получения качественного результата внедрения мониторинга является выбор методологических подходов к процессу его организации и проведения, а также разработка организационно-технологического механизма его реализации. Оптимальный, по нашему мнению, вариант представлен на рис. 1, хотя содержательный и организационный компонент может быть представлен в нескольких вариантах.

*Первый* предполагает осуществление мониторинга силами главным образом самих управленческих структур. Несомненным достоинством этой модели является максимальная управляемость, использование служебной информации.

Кроме того, данная модель сводит к минимуму абстрактное теоретизирование, подчиняет мониторинг прагматическим целям. Но рассматриваемая модель не лишена ряда недостатков. Прежде всего, они связаны с дефицитом квалифицированных специалистов в области социальной диагностики в органах государственной власти. Поэтому мониторинг осуществляется, как правило, на основе заимствованных и не всегда адаптированных к конкретным условиям методик.

*Второй* вариант связан с ангажированием независимых специалистов и экспертов. Он также имеет свои положительные и отрицательные стороны. К положительным чертам относится то, что мониторинг осуществляют квалифицированные специалисты. Это обеспечивает большую объективность и достоверность полученных данных, возможность их эмпирического и теоретического анализа, сопоставления с результатами других исследований и выявления на этой основе наиболее существенных взаимосвязей и даже закономерностей.

Независимые исследователи более, чем специалисты, включенные в состав



Рисунок 1. Организационно-технологический механизм мониторинга

органов власти и управления, свободны от субъективности. Однако их деятельность также содержит в себе ряд негативных моментов. Прежде всего, они связаны с трудностями получения исходной информации. Известная закрытость органов государственного управления проявляется в данном случае в нежелании их работников идти на сотрудничество с учеными, особенно с теми, которые связаны с оценкой деятельности представляемых ими управленческих структур. Неполная доступность и частичная закрытость информации о характере кадровых изменений обуславливают очевидную неполноту исходной базы мониторинга.

Третий вариант является комбинированным и, на наш взгляд, представляется наиболее оптимальным. Он реализуется при участии государственных структур, общественных объединений и внешних (независимых) исследователей. Полагаем, эта модель наиболее эффективна и перспективна, поскольку минимизирует издержки, присущие двум первым моделям, и усиливает их позитивные стороны.

Несомненными преимуществами данного варианта являются: соединение методологически обоснованного теоретического анализа с исследованием опыта практической деятельности; возможность сопоставлять данные, полученные исследователями в различных регионах; относительно высокая степень независимости осуществляющих диагностику структур, позволяющая интерпретировать полученные результаты не только под углом зрения практических задач и групповых интересов, но и с точки зрения социально-исторической перспективы; наличие всех видов ресурсного обеспечения; координация усилий ученых и управленцев-практиков.

Таким образом, повышение эффективности функционирования органов власти в значительной степени зависит от методологических, методических, тех-

нологических и организационных решений, ориентированных на активное использование научно обоснованных мониторинговых процедур в отношении различных административно-управленческих процессов.

### Список литературы

Андрианов В. 2011. *Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: История и современность*. 2-е изд. М.: Волтерс Клувер. 278 с.

Брюйн Х, де. 2005. *Управление по результатам в государственном секторе*. М.: Институт комплексных стратегических исследований. 192 с.

Воронина Л.И. 2010. Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки. – *Менеджмент в государственных структурах: альманах*. С. 47-65.

Данкова Ж.Ю. 2013. *Организация и проведение мониторинга исполнения административных регламентов и стандартов качества государственных услуг в исполнительных органах власти и государственных органах Белгородской области*. Белгород: ГиК. 89 с.

Ежов Ю.А. 2015. Административная реформа в Российской Федерации. – *Отрасли права. Аналитический портал*. 25.05. Доступ: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/6370> (проверено 09.04.2016).

Кайль Я., Епинина В. 2013. Результативность как основной критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. – *Власть*. № 9. С. 59-63.

Каплан Р.С., Нортон Д.П. 2010. *Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию*. М.: Олимп-Бизнес. 304 с.

Мартыненко С.В. 2012. Инклюзивное развитие и глобализация. – *Эксперт*. № 1. С. 113-115.

Петрова Е.А. 2014. Стратегические цели развития региона и проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. – *Современные проблемы науки и образования*. № 6. С. 31-47.

Петрова Е.А., Калинина В.В., Шевандрин А.В. 2014. Совершенствование измерений и оценки результативности деятельности региональных органов власти: модельно-статистический подход. – *Вестник Волгоградского государственного университета*. Сер. 3. Экономика. Экология. № 5(28). С. 17-25.

DANKOVA Zhanna Yur'evna, Cand.Sci.(Soc.). Associate Professor; Professor of the Chair of Sociology and Management, Shukhov Belgorod State Technological University (46 Kostyukova St, Belgorod, Russia, 308012; zdankova@yandex.ru)

## MONITORING OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS PERFORMANCE AS THE TOOL OF EFFICIENCY ENHANCEMENT OF THE GOVERNMENT WORK

**Abstract.** The article examines the necessity of using monitoring technology to regulate the administrative processes of authorities, showing its influence on the outcomes of the work. The author justifies the possibility and the usefulness of monitoring as a tool for improving the effectiveness, describes the best options of this kind of activity, and a model of the organizational and technological mechanism of increasing the efficiency of the authorities' activities through the introduction of monitoring of the implementation of quality of administrative regulations.

**Keywords:** efficiency of public administration, quality of functioning of authorities, effectiveness of authorities, regulations, administrative processes, monitoring processes, performance evaluation