

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛОЖНООРГАНИЗОВАННЫХ СИСТЕМ

Аннотация. Оценка деятельности работника, коллектива, всей сложноорганизованной системы, к которой относится любой федеральный орган власти, является непростой проблемой. В последние годы становится все очевиднее, что существующие системы показателей не отражают объективную картину в анализируемой системе. Эффективность функционирования органов власти нередко вызывает у граждан множество вопросов, а законность деятельности отдельных должностных лиц, в том числе и руководителей, — сомнение. Все это не способствует повышению их имиджа, укреплению доверия. Органы власти периодически становятся объектом критики, коррупционных скандалов. Одной из причин является неэффективность критериев и показателей оценки деятельности как отдельных лиц, так подразделений в целом. Это предопределяется практикой формирования критериев и показателей оценки деятельности самими оцениваемыми структурами. В таких условиях закладывается ведомственная заинтересованность, ряд показателей неоднозначны — при определенных условиях они могут рассматриваться и как положительные, и как отрицательные. Вполне объективно ставится вопрос о совершенствовании данного инструментария. Ведомственная замкнутость и разобщенность государственных органов предопределяет и нормативно закрепляет дискретность статистических данных, оценивающих анализируемую структуру, отсутствие преемственности решаемых задач. Нет зависимости между эффективностью служебной деятельности работников и размером их материального стимулирования. Нередко критерии оценки создают иллюзию положительной динамики, показывают необъективную картину, тем самым усиливают риски и опасности, повышают степень латентности негативных процессов, что ведет к неправильным управленческим решениям. Отмечаются проблемы контроля деятельности органов власти по решению ими государственных задач, неинтегрированности их в общество. В статье в теоретическом и практическом плане рассматриваются основные подходы к оценке деятельности, обозначаются проблемы, обуславливающие неэффективность критериев и показателей, формулируются направления совершенствования правового и организационного обеспечения данной деятельности.

Ключевые слова: критерии, показатели, подходы, оценка деятельности, уровни оценки, эффективность, проблемы, интегрированность в общество, составляющие, сложноорганизованная система, система оценки.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.143.10.173-181

© Антипов А. Н., 2018

* Антипов Алексей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний России (ФКУ НИИ ФСИН России)

Aleksant1@mail.ru

125130, Россия, г. Москва, ул. Нарвская, д. 15а

Оценка деятельности любой сложноорганизованной системы¹ всегда была и остается непростой проблемой. При этом она чрезвычайно важна, так как позволяет определить уровень эффективности, стабильности и безопасности ее функционирования, зафиксировать имеющиеся отклонения, обозначить тенденции, при необходимости скорректировать направления дальнейшего развития.

Определяя оценку деятельности как некую систему упорядочения, представленную в виде определенного перечня качества оцениваемых объектов, формируемых на основе совокупности показателей, или рейтинговых оценок, приведем в целях единообразного понимания дефиниции таких терминов, как показатель и критерий.

Показатель — некая характеристика какого-либо объекта, процесса или его результата, получаемая на основе выбранных критериев (обычно выраженная в численной форме).

Критерий — признак (основание, правило) принятия решения по оценке чего-либо на соответствие предъявленным требованиям (мере).

Многочисленные попытки по выработке критериев и показателей оценки деятельности различных сложноорганизованных систем² через некоторое время показывали в лучшем случае неполноту и необъективность отдельных сведений об исследуемой системе, в худшем

свидетельствовали об их несостоятельности³. В очередной раз, соответственно, принимались меры, вносились изменения и дополнения. Данный процесс отличался постоянством совершенствования, свидетельствовал о необходимости принятия кардинальных мер, проведения реформ (например, реформа органов внутренних дел, образования, уголовно-исполнительной системы и т.д.), но в итоге далеко не всегда приводил к желаемому результату, и мог ли привести вообще, за исключением очередных организационно-штатных изменений. Обозначенные подходы характерны не только для рассматриваемой сферы. Определенный, часто ничем не обоснованный динамизм стремления к совершенствованию отмечается в перманентных процессах изменения законодательства Российской Федерации. Об этом пишут ученые⁴, эту «необыкновенную легкость», с которой в России меняется действующее законодательство, критикует премьер-министр Д. А. Медведев⁵. Возможно, в том числе и по этой причине сформировалась тенденция принятия документов концептуального, стратегического, доктринального характера, весьма пространных, не обремененных сроками исполнения и, соответственно, не более конкретно раскрывающихся в подзаконных актах. Установленные сроки (если они существуют) в разрабатываемых ведомственных планах, актах не являются доступными для

¹ Под сложноорганизованной системой будем понимать различные министерства, ведомства и т.д.

² См., например: приказ Минздрава России от 28 июня 2013 г. № 421 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников» // Здравоохранение. № 8. 2013 ; приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70693384/#ixzz5SES0dWQT> ; приказ ФСИН от 15 апреля 2005 г. № 262 «О совершенствовании рейтинговой оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний» // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/5754066/#ixzz5SET9b9pa> ; проект приказа Минюста РФ «О показателях и критериях оценки эффективности деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования “Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)” для установления выплат стимулирующего характера его руководителю» (подготовлен Минюстом России 06.04.2017) // Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56607338/#ixzz5SETk02aC>.

³ Уместно заметить, что определенный ряд показателей постепенно стал превращаться в удобный инструмент манипулирования, создание желаемой картины состояния дел, порой весьма далекой от реальной.

⁴ Голик Ю. В., Коробеев А. И. Реформа уголовного законодательства России: быть или не быть? // Lex Russica. 2014. № 12. С. 1399—1408.

⁵ Д. А. Медведев призвал сделать порядок изменения законов «более консервативным» // URL: <http://svcomercio.info/104957-medvedev-podverg-kritike-legkost-izmeneniya-zakonov-v-rf.html>.

широкого круга лиц, то есть контролируются исключительно самими структурами и координирующими их деятельность министерствами и ведомствами. Общественность исключена из этого процесса, что в условиях демократии представляется не совсем правильным. Принижается роль принципов гласности, прозрачности и т.п. Можно в данном случае констатировать в определенных случаях лишь некую имитацию деятельности как законодательных, так и исполнительных органов.

Сложившаяся ситуация, как представляется, помимо объективных и субъективных факторов, стала результатом ошибок, обусловленных в том числе и неправильным (не совсем правильным) определением критериев, лежащих в основе выработки показателей оценки положения дел в той или иной сложноорганизованной системе. Соответственно, немало вопросов возникает относительно существующих подходов оценки деятельности, учитывая то обстоятельство, что они нередко представляются диаметрально противоположными. С одной стороны, имеет место попытка минимизации, то есть выработки неких общих критериев и показателей оценки деятельности системы, которая приводит к тому, что в результате возникает понимание того, что приходится довольствоваться недостаточным количеством показателей, основываясь на которые невозможно провести качественный анализ системы. С другой стороны, наблюдается излишняя детализация, когда за изобилием цифр, их комбинаций нередко весьма сложно рассмотреть происходящие в оцениваемой системе процессы, формируется возможность манипулировать ими (основные тенденции подменяются второстепенными, возникает необходимость интерпретации ввиду неоднозначности как самих многообразных процессов, так и получаемых выводов. Кроме того, отдельные показатели отражают количественные изменения их самих, но никак не процессы, происходящие в системе (например, аналогичный период прошлого года). В итоге все это приводит к ненадлежащим результатам.

В данном контексте необходимо учитывать еще и то обстоятельство, что большинство показателей выражаются в количественных значениях (для удобства и возможного сравнения) и далеко не всегда адекватно отражают (могут отразить) качественную составляющую. Попытки их перевода (количества в качество) зачастую предполагают не только высокую степень погрешности, но и объективно в итоге нередко отражают негативные стороны происходящих процессов, тем самым предопределяя незаинтересованность в такой модификации.

Разберемся в данном вопросе более детально.

Оценка деятельности сложноорганизованной системы осуществляется для определения реального положения дел в заданный промежуток времени в целях понимания происходящих в ней процессов, определения необходимости принятия мер по внесению коррективов, обоснования возможных направлений дальнейшего развития, а также подтверждения валидности применяемых средств и методов⁶.

Так, оценка конкретного работника проводится для понимания его соответствия занимаемой должности в целях принятия решения о его поощрении или необходимости коррекции осуществляемой им деятельности. Оценка конкретного подразделения осуществляется для понимания степени и эффективности решения им поставленных задач, необходимости внесения коррективов, определения направлений развития и т.д.

Необходимо заметить, что система оценки зависит от формы собственности системы⁷ (в основном вопросов финансирования, соответственно, разной мотивации на выполнение функций (должностных обязанностей), уровня стабильности и т.д.). Сформируем вытекающие из данного критерия возможные, как нам представляется, показатели.

В организациях с частной формой собственности система оценки деятельности строится на основании принципов эффективности и стабильности⁸. Эффективность — достижение

⁶ Антипов А. Н. Мониторинг как средство контроля состояния внешней и внутренней среды // Lex Russica. 2017. № 3 (134). С. 133—141.

⁷ См., напр.: Герасименко Д. А. Специфика оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих // Электронный Вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 1. С. 146—150.

⁸ См., напр.: Чегемова Д. Ч., Велибекова Д. М. Критерии и показатели оценки деятельности предприятий малого бизнеса в сфере услуг. Дагестанский государственный технический университет г. Махачкала. 2006. № 56. /С. 149—155.

намеченной цели с наименьшими затратами, в кратчайшие сроки и соответствующим качеством. Стабильность — способность системы функционировать, находиться в состоянии равновесия. В отсутствие бюджетного финансирования главной задачей, кроме обеспечения существования данной структуры, является рентабельность. Данные организации, как правило, не обременены излишней системой критериев и показателей, их число минимально. Все они сводятся, с одной стороны, к формам, предусмотренным статистической (государственной) отчетностью, представляемой в соответствующие органы, с другой — к оценке выполнения сотрудниками своих должностных обязанностей. В качестве критерия такой оценки выступает в большинстве случаев выполнение указаний руководства, эффективность решения поставленных задач.

В условиях государственной собственности (бюджетного финансирования) картина меняется, что вполне обусловлено задачами, стоящими перед государственной структурой⁹. Бюджетное финансирование делает систему более стабильной, актуализируя достижение основных целей и решение задач, ради которых та или иная система была создана. Меняется и система оценки данных структур, формируясь на двух уровнях. Первый уровень — система показателей (внешних), характеризующих эффективность выполнения государственных задач, стоящих перед оцениваемой структурой. Второй уровень — система показателей (внутренних), детализирующих оценку структуры по направлениям деятельности¹⁰. Внутренняя оценка (второй уровень) опосредованно и непосредственно формирует показатели первого уровня. Здесь, как представляется, и возникают определенные проблемы.

Система показателей первого (государственного, федерального) уровня устанавливается соответствующими документами (норматив-

ными правовыми актами), как правило, Правительства РФ.

Заметим, что таких показателей не может и не должно быть много. При этом большинство этих показателей должны носить межведомственную, преемственную в ряде случаев направленность. Например, для уголовно-исполнительной системы (УИС) России система первого уровня может включать следующие блоки показателей:

1) первый блок, показывающий интегрированность системы в общество¹¹, например:

- количество преступлений, допущенных в учреждениях и органах УИС (с учетом предотвращенных), в общем числе преступлений, зарегистрированных в стране;
- динамика постпенитенциарного рецидива лиц, освобожденных от отбывания наказания, в том числе досрочно;
- динамика обращений в Европейский Суд по правам человека по вопросам ненадлежащего содержания и обращения в учреждениях УИС России;
- соотношение сумм погашенных осужденными исков о возмещении вреда, причиненного в результате совершения преступления, к общей сумме исков;
- число не ресоциализируемых лиц, освободившихся из исправительных учреждений, и др.;

2) второй блок, характеризующий внутренние процессы в системе¹², например:

- состояние законности;
- эффективность освоения бюджетных средств и т.д.

Так, принятие в качестве одного из показателей «динамики постпенитенциарного рецидива лиц, досрочно освобожденных от отбывания наказания», покажет эффективность реализации ст. 43, 79 УК РФ, направления возможного

⁹ Геппа Т. А., Меденков А. А., Соломонова А. А. Показатели и критерии оценки профессиональной деятельности государственных гражданских служащих // Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Министерство экономического развития Российской Федерации. 2012. /N 2 (61). С. 67—72.

¹⁰ См., напр.: Бородуля Е. Б., Жирнов А. В. Финансовые показатели как критерии оценки деятельности предприятия // Международный технико-экономический журнал. 2015. № 4. С. 28—31.

¹¹ Интегрированность — насколько та или иная система работают согласно общим для них, разделяемым ими и внутренне взаимосвязанным ценностям, насколько сохраняют и (или) изменяют человеку представление о его значимой роли, его социальные ориентиры и референтные группы, насколько обеспечено взаимодействие с иными органами власти при решении государственных задач.

¹² См., например: Сенатов А. В., Чайковский А. А. Критерии оценки эффективности профилактической работы, осуществляемой в уголовно-исполнительной системе // Вестник Владимирского юридическо-

совершенствования и, как представляется, окажет влияние на состояние безопасности и правопорядка в стране, будет свидетельствовать об интегрированности УИС в общество. Определенной составляющей данного показателя выступит показатель «постпенитенциарный рецидив лиц, досрочно освобожденных от отбывания наказания среди иностранных граждан». В складывающихся условиях это представляется весьма актуальным.

Как видно, ряд показателей отражает качественную сторону функционирования УИС, что накладывает определенные сложности оценки и требует разработки механизма их определения. В качестве варианта можно предложить их раскрытие через некую совокупность количественных показателей. Например, интегрированность УИС в общество (качественный показатель) может быть, кроме обозначенных, представлен совокупностью следующих показателей: динамика отношения к уголовно-исполнительной системе граждан страны (определяется на основании специальных независимых социологических исследований). Реализация и достижение целей исправления (качественный показатель) раскрывается аналогично по отдельной схеме: динамика профессионального обучения осужденных по востребованным в обществе специальностям; степень участия общественных организаций в контроле деятельности УИС и т.д. Возможны более сложные комбинации, в частности качественный показатель раскрывается через совокупность неких количественных показателей и качественных, которые, в свою очередь, раскрываются через количественные показатели и т.п.

Вполне очевидно, что система оценки должна строиться на принципах законности, объективности, открытости и прозрачности, в определенной степени коррелировать с оценочными показателями иных федеральных органов власти, что требует пересмотра сложившихся подходов-стереотипов к оценке деятельности, соответственно, переработке различных нормативных правовых актов. Поэтому показатели оценки представляется целесообразным обсудить на этапе их формирования с заинтересованными структурами (например, аппаратом

уполномоченного по правам человека, генеральной прокуратурой, правозащитными организациями и т.п.).

Система показателей оценки на втором уровне (внутреннем) закрепляется соответствующим документом (нормативным правовым актом) самого министерства, ведомства, службы или при необходимости вышестоящего органа. Система показателей формируется из потребности получения объективной картины функционирования оцениваемой структуры. Количество показателей может варьироваться в зависимости от направления деятельности. Построение оценочной системы возможно по восходящей или нисходящей линии. То есть от конкретного человека к наиболее крупному структурному формированию (работник — группа — отделение — отдел и т.д.) или наоборот.

Независимо от этого все оцениваемые объекты могут быть условно подразделены на несколько составляющих. Например, формируя систему оценки работника, можно дискретно разложить ее:

- на формальную составляющую (пол, возраст, семейное положение и т.д.);
- уровень подготовки (образование, наличие ученой степени, звания, прохождение переподготовки, повышения квалификации, знание иностранных языков и т.д.);
- профессиональную составляющую (опыт, компетентность, умение быстро принимать решение, умение работать в многозадачном режиме, нахождение в резерве на замещение вышестоящей должности и т.д.);
- результативную составляющую (достигнутые результаты, имеющиеся поощрения и взыскания и т.д.);
- личностную составляющую (стрессоустойчивость, обучаемость, нацеленность на результаты, толерантность и т.д.);
- потенциал (возраст, эффективность достижения поставленных целей, стремление к продвижению по карьерной лестнице, инициативность и т.д.).

Синтез обозначенных составляющих позволит сформировать определенную картину, которая ляжет в основу оценки конкретного

го института. 2017. № 4 (45). С. 37—39 ; *Артемьев Н. С.* Критерии эффективности работы сотрудников уголовно-исполнительной системы по профилактике пенитенциарной преступности // Уголовно-исполнительное право. 2010. № 1 (09). С. 40—45 ; *Данилин Е. М., Давыдова Н. В., Евдокимов И. В., Махибова Н. И.* Как оценить деятельность воспитательных колоний // Прикладная юридическая психология. 2014. № 3. С. 120—125.

сотрудника. В сравнении с базовыми значениями полученные данные позволят оценить существующие негативные или позитивные стороны. Базовые значения определяются исходя из средних по подразделению, отклонения от которых рассчитываются с учетом поправочных коэффициентов. В качестве примера рассмотрим такой показатель, как трудопотери. За базу (основу), исходя из практики, целесообразно принять 14 дней (условно обозначим данное значение — 1). То есть предполагается, что каждый сотрудник в среднем в течение года временно нетрудоспособен 14 дней. Далее, вводя поправочные коэффициенты, получаем: в случае временной нетрудоспособности в течение от 15 до 30 дней применяем коэффициент — 0,8; от 31 до 60 дней — 0,6; от 61 до 100 дней — 0,4; более 100 дней — 0,2.

Аналогичные схемы конструируются и для других показателей. Сводя полученные результаты в единую таблицу, получаем средний показатель оценки деятельности некоего абстрактного работника и оценки деятельности всех оцениваемых работников относительно базовой. В дальнейшем, анализируя полученные данные, можно вырабатывать рекомендации по совершенствованию, формировать прогнозы на краткосрочную и среднесрочную перспективу. При этом необходимо понимать, что это не догма. Работник, будучи временно освобожден по нетрудоспособности, может выполнять свои обязанности на дому. Эффективность его работы может быть настолько велика, что данным показателем можно будет пренебречь. Что еще раз подтверждает, что одними количественными показателями не всегда можно оценить качественную сторону деятельности. Нередко должностные обязанности, основанные на расплывчатых и неоднозначно интерпретируемых регламентирующих нормативных правовых актах, могут создавать иллюзию деятельности, подменять реальные задачи мнимыми. В этих случаях весьма проблематично соотносить качественные и количественные показатели. Для оценки деятельности необходимо вводить некие стандарты. Например, в виде нормативов, определяющих в некоторых системах организационно-штатную структуру, в других — некие перечни оценки деятельности, вырабатываемые исходя из

целей и задач для их достижения, поставленных перед конкретным подразделением. Нечким стандартом могут стать квалификационные требования, конечно, при условии их соблюдения.

Оценка структурного подразделения строится как совокупность оценок работников и руководителей¹³. В данных случаях оценка выходит на более обобщенный уровень. Например, выполнение возложенных на оцениваемое подразделение задач (в этом случае конкретный исполнитель или коллектив могут не представлять интереса).

Как показывает практика, основными проблемами, характерными для формирования и осуществления оценки, являются:

- отсутствие надлежащих критериев и показателей оценки;
- недостаточный уровень подготовки работников, формирующих систему показателей;
- замкнутость системы, в которой планируется осуществлять оценку деятельности;
- несовпадение целей оценки и деятельности (судят по достигнутым показателям, которые не всегда объективно отражают происходящие процессы);
- догматичность определенного вида показателей (одна оценка для «хороших» и «плохих»);
- отсутствие базовых показателей, с которыми можно было бы проводить сравнение (как правило, это осуществляется с АППГ, но объективно нельзя постоянно уменьшать вес того или иного показателя, объективно ниже нуля показатели не рассматриваются);
- латентность ряда происходящих процессов;
- неадекватность (несоразмерность) определения соответствия количества и качества (нередко достижение одной цели в одном проекте по затратности может превышать достижение нескольких целей в нескольких проектах);
- оценка только за последний период (неделя, день) работы;
- оценка по одному фактору (придание ему излишнего веса);
- предвзятость, когда особенности личности заменяют результаты. Например, замкнутому человеку может быть занижена оценка, тогда как коммуникабельный, установивший

¹³ См., например: Копылова Е. Н. Применение комплексной оценки деятельности государственных служащих при отборе в управленческую команду // Электронный Вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 1. С. 121—126.

- хорошие отношения в коллективе работник получит завышенные оценки;
- «группинг», то есть недостаточный диапазон разброса оценок работников за выполненную работу (в группе, достигшей плохих результатов, не обязательно все работники работали плохо, и наоборот — в группе, достигшей хороших результатов, не обязательно все работники работали хорошо);
- избегание крайних оценок;
- стереотипы: пол, возраст, семейное положение, наличие «покровителей» и т.д.;
- «гало-эффект», то есть влияние общего впечатления о чем-либо (явлении, человеке, вещи) на восприятие иных особенностей;
- аналогия и др.

Представленный перечень не является исчерпывающим. В последнее время некоторые руководители пытаются использовать в помощь к существующим методам оценки инструментарии более высокого уровня. Например, нейронные сети, которые могут существенно повлиять на принятие управленческих решений, прогнозировать развитие ситуации и т.д., а с учетом ее обучаемости привести к весьма интересным результатам. Однако это требует привлечения специалистов, которые не всегда имеются в штате подразделения, что неминуемо ведет к финансовым расходам.

Подобного рода эксперименты имеют место в США¹⁴, где исследуется возможность применения неких машинных алгоритмов при прогнозировании рисков дальнейшего противоправ-

ного поведения отдельных лиц (например, при освобождении под залог, принятии решения по различным вопросам, в частности, применения института условно-досрочного освобождения).

В заключение необходимо отметить, что не существует и не может существовать универсальной системы оценки. Вполне очевидно, что она должна отражать реальное положение дел в исследуемой системе (объекте) и подразумевает как временной срез (месяц, квартал, полугодие, год) состояния определенного объекта, так и непрерывный процесс контроля, обусловленный в том числе необходимостью модификации самих критериев и показателей. Система оценки является мощным инструментарием, с одной стороны, способствующим эффективному достижению намеченных целей, повышению безопасности функционирования сложноорганизованной структуры, позволяющим неоднозначность интерпретаций происходящих процессов в оцениваемой системе адаптировать к реалиям существования, определять направления совершенствования в целях позитивного и наступательного интегрирования оцениваемой структуры в общество. С другой стороны, при определенных условиях, приводящих к иному, кардинально противоположному результату, оценить осуществляемую оценку, возможно, с помощью контроля и надзора за своевременностью, эффективностью и объективностью как проведения самой оценки, так и принимаемых в случае необходимости мер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антипов А. Н. Мониторинг как средство контроля состояния внешней и внутренней среды // *Lex Russica*. — 2017. — № 3 (134).
2. Артемьев Н. С. Критерии эффективности работы сотрудников уголовно-исполнительной системы по профилактике пенитенциарной преступности // *Уголовно-исполнительное право*. — 2010. — № 1 (09).
3. Бородуля Е. Б., Жирнов А. В. Финансовые показатели как критерии оценки деятельности предприятия // *Международный технико-экономический журнал*. — 2015. — № 4.
4. Герасименко Д. А. Специфика оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих // *Электронный вестник Ростовского социально-экономического института*. — 2014. — № 1.
5. Голик Ю. В., Коробеев А. И. Реформа уголовного законодательства России: быть или не быть? // *Lex Russica*. — 2014. — № 12.
6. Данилин Е. М., Давыдова Н. В., Евдокимов И. В., Махиборода Н. И. Как оценить деятельность воспитательных колоний // *Прикладная юридическая психология*. — 2014. — № 3.

¹⁴ Machine learning of prediction and policy // *The Economist Newspaper Ltd*. Aug. 20th 2016.

7. Копылова Е. Н. Применение комплексной оценки деятельности государственных служащих при отборе в управленческую команду // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. — 2014. — № 1.
8. Медведев Д. А. призвал сделать порядок изменения законов «более консервативным» // URL: <http://svcomercio.info/104957-medvedev-podverg-kritike-legkost-izmeneniya-zakonov-v-rf.html>.
9. Сенатов А. В., Чайковский А. А. Критерии оценки эффективности профилактической работы, осуществляемой в уголовно-исполнительной системе // Вестник Владимирского юридического института. — 2017. — № 4 (45).
10. Чегемова Д. Ч., Велибекова Д. М. Критерии и показатели оценки деятельности предприятий малого бизнеса в сфере услуг // Известия вузов Северо-Кавказского региона. Технические науки. Приложение. — 2006. — № 6.
11. Machine learning of prediction and policy // The Economist Newspaper Ltd. — Aug. 20th 2016.

Материал поступил в редакцию 3 августа 2018 г.

PROBLEMS IN EVALUATING ACTIVITIES OF COMPLEX SYSTEMS

ANTIPOV Aleksey Nikolaevich — PhD in Law, Docent, Leading Researcher of the Research Institute of the Federal Enforcement Service of Russia (FSIN of Russia)
Aleksant1@mail.ru
125130, Russia, Moscow, ul. Narvskaya, d. 15A

Abstract. *Evaluation of the activities of the employee, the team, the whole complex system, which includes any federal authority, is a difficult problem. In recent years, it has become increasingly clear that the existing systems of indicators do not reflect an objective picture in the system under analysis. The effectiveness of the functioning of the authorities often raises many questions among citizens, and the legality of the activities of individual officials, including managers, is in doubt. All this does not contribute to improving their image and confidence. The authorities periodically become the object of criticism, corruption scandals.*

One of the reasons is the ineffectiveness of criteria and indicators for assessing the performance of both individuals and departments as a whole. This is predetermined by the practice of formation of criteria and indicators of performance evaluation by the evaluated structures. In such conditions, the departmental interest is laid, a number of indicators are ambiguous and, under certain conditions, they can be considered both positive and negative. Quite objectively the question of improvement of this tool is raised. Departmental isolation of the state bodies determines and normatively establishes the discreteness of statistical data, evaluating the analyzed structure, the lack of continuity of tasks. There is no correlation between the efficiency of employees' performance and the size of their financial incentives. Often, the evaluation criteria create the illusion of positive dynamics, show a biased picture, thereby increasing the risks and dangers, increasing the degree of latency of negative processes, which leads to wrong management decisions.

There have been problems controlling the activities of authorities by the decision of the state tasks, their non-integration into society.

The article considers, in theoretical and practical terms, the main approaches to the assessment of activity, specifies the problems causing inefficiency of criteria and indicators, formulates the directions of improvement of legal and organizational support of this activity.

Keywords: *criteria, indicators, approaches, performance evaluation, evaluation levels, efficiency, problems, integration into society, components, complex system, evaluation system.*

REFERENCES

1. Antipov A.N. *Monitoring kak sredstvo kontrolya sostoyaniya vneshney i vnutrenney sredy* [Monitoring as a means of monitoring the state of the external and internal environment]. Lex Russica. 2017. No. 3 (134).
2. Artemyev N.S. *Kriterii effektivnosti raboty sotrudnikov ugolovno-ispolnitelnoy sistemy po profilaktike penitentsiarnoy prestupnosti* [Criteria for the effectiveness of the staff of the penitentiary system in the prevention of penitentiary crime]. *Ugolovno-ispolnitelnoe pravo* [Penal Law]. 2010. No. 1 (09).
3. Borodulya E. B., Zhirnov A. V. *Finansovye pokazateli kak kriterii otsenki deyatel'nosti predpriyatiya* [Financial indicators as criteria for assessing the activities of the enterprise]. *Mezhdunarodnyy tekhniko-ekonomicheskyy zhurnal* [The international technical-economic journal]. 2015. No. 4.
4. Gerasimenko D.A. *Spetsifika otsenki rezul'tativnosti professional'noy sluzhebnoy deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh* [The specifics of assessing the effectiveness of professional performance of civil servants]. *Elektronnyy vestnik Rostovskogo sotsialno-ekonomicheskogo instituta* [E-Bulletin of the Rostov Socio-Economic Institute]. 2014. No. 1.
5. Golik Yu. V., Korobeev A. I. *Reforma ugolovnogo zakonodatel'stva Rossii: byt ili ne byt?* [The Reform of the Criminal Legislation of Russia: to be or not to be?]. Lex Rustica. 2014. No. 12.
6. Danilin E. M., Davydova N. V., Yevdokimov I. V., Makhboroda N. I. *Kak otsenit deyatel'nost vospitatel'nykh koloniy* [How to evaluate the activities of juvenile correctional facilities]. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya* [Applied legal psychology]. 2014. No. 3.
7. Kopylova E. N. *Primenenie kompleksnoy otsenki deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh pri otbore v upravlencheskuyu komandu* [Application of a comprehensive assessment of the activities of civil servants in the selection of the management team]. *Elektronnyy vestnik Rostovskogo sotsialno-ekonomicheskogo instituta* [E-Bulletin of the Rostov Socio-Economic Institute]. 2014. No. 1.
8. Medvedev D.A. *prizval sdelat poryadok izmeneniya zakonov «bolee konservativnym»* [Medvedev D.A. urged to make the order of changing the laws "more conservative"]. URL: <http://svcomercio.info/104957-medvedev-podverg-kritike-legkost-izmeneniya-zakonov-v-rf.html>.
9. Senatov A. V., Tchaikovsky A. A. *Kriterii otsenki effektivnosti profilakticheskoy raboty, osushchestvlyаемой v ugolovno-ispolnitelnoy sisteme* [Criteria for assessing the effectiveness of preventive work carried out in the penal system]. *Vestnik Vladimirs'kogo yuridicheskogo instituta* [Bulletin of Vladimir Law Institute]. 2017. No. 4 (45).
10. Chegesova D. Ch., Velibekova D. M. *Kriterii i pokazateli otsenki deyatel'nosti predpriyatiy malogo biznesa v sfere uslug* [Criteria and indicators of evaluation of activities of small business enterprises in the sphere of services]. *Izvestiya vuzov Severo-kavkazskogo regiona. Tekhnicheskie nauki. Prilozhenie* [Journal of the universities of the North Caucasus region. Technical sciences. Appendix]. 2006. No. 6.
11. Machine learning of prediction and policy. The Economist Newspaper Ltd. Aug. 20th 2016.