

УДК 35.073.52:351.72:336.1

ББК 67.401

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 232–240

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Е.В. Атамась

Кубанский государственный университет

Аннотация

Выявлены проблемы и противоречия в системе оценки деятельности органов власти. Показано, что использование официальной методики оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, с одной стороны, позволяет внедрять новые инструменты поддержки регионов, но с другой стороны, не дает возможности в полной мере осуществлять мониторинг изменений на территории. Сделаны предложения по совершенствованию методики.

Ключевые слова: регион, органы исполнительной власти, административная реформа, управление, эффективность, критерии эффективности

Abstract

The paper describes the problems and contradictions of the current techniques for assessing effectiveness of regional bodies of executive authority. We show that such techniques allow introducing new instruments for regional support, on the one hand, and do not allow the monitoring of regional changes, on the other hand. We present our proposals on how to improve the techniques.

Keywords: region, executive authorities, administrative reform, governance, effectiveness, criteria of effectiveness

Проблема повышения эффективности государственного администрирования не может быть решена без внедрения в работу региональных органов исполнительной власти эффективных методик управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы публичного администрирования открытости, оперативности. Изменения институтов исполнительной власти характеризуются понятием «административная реформа». Под административной реформой понимаются комплексные изменения в системе государственного управления: как в функционировании самих органов администрирования, так и в организации их взаимодействия с гражданами и различными общественными институтами и структурами. При этом следует отметить, что административная реформа как проект (программа) охватывает ограниченный период времени [1].

Существующие сегодня подходы к реформированию государственного аппарата и механизмов его функционирования рассматриваются в рамках концепции нового государственного управления, базирующейся на адаптации управленческих технологий, успешно используемых в бизнесе, для системы органов власти. Ключевой момент концепции – ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности. В этой связи можно говорить о смене парадигмы государственного управления, а именно, об изменении его цели и смысла, о переходе от идеи «гражданин – для государства и государство – для выполнения функций» к идее «государство – для граждан» [1]. Только такой подход позволяет полноценно реализовать положения ст. 7 Конституции РФ.

Система показателей и критериев оценки результативности должна быть построена так, чтобы совокупность показателей была разнородной. Не должно быть нескольких показателей, характеризующих качество выполнения одной и той же функции. Все оценочные методы можно подразделить на количественные, качественные и комбинированные. Выбор метода зависит от специфики деятельности оцениваемого органа. Для предприятий и организаций, результаты деятельности которых легче выразить в цифрах, больше подойдет количественный метод оценки. Для организаций, занимающихся оказанием услуг, качественный метод позволит оценить их работу по разным критериям качества. Применение комбинированных методов оценки даст полную и ясную картину, а также поможет избежать «сухости»

чисел и некоторой субъективности, с которой иногда сопряжены качественные методы.

Следует отметить, что показатели результативности во многом зависят и от внешних факторов, на которые служащие органов исполнительной власти повлиять не могут.

Таким образом, сбалансированная совокупность показателей результативности для отдельного оцениваемого подразделения регионального органа исполнительной власти должна формироваться на основе следующих принципов:

- система показателей и критериев результативности не должна содержать двух и более показателей, оценивающих качество выполнения одной и той же функции;
- совокупность показателей результативности деятельности должна позволять анализировать выполнение всех заявленных задач, – только в этом случае система является достаточной. Отсутствие показателя оценки осуществления любой из основных функций может привести к значительному снижению качества ее исполнения.

Оценивая эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, необходимо действовать согласно Указу Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [2]. Этим указом в целях исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ в систему показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти входят показатели, охватывающие ключевые зоны ответственности регионов: состояние системы образования, здравоохранения, ЖКХ, формирование условий для развития экономики, роста ВРП, сохранение имеющихся и создание новых рабочих мест. Министерство регионального развития РФ постоянно актуализирует показатели, что обусловлено как постановкой новых задач, так и желанием кардинально

изменить ситуацию, связанную с застарелыми проблемами, которые решались «точно» [4].

Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации [5] определен порядок проведения этой оценки в целях подготовки ежегодного доклада правительства Президенту РФ. В методике показатели сгруппированы по соответствующим сферам деятельности, для каждой из которых определены свои индикаторы. Оценка эффективности деятельности производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих ее основные направления:

- показателей, на которые органы исполнительной власти оказывают непосредственное влияние;
- показателей результативности выполнения собственных полномочий;
- показателей, характеризующих реализацию мероприятий, предусмотренных Бюджетным посланием Президента РФ, и уровень выполнения приоритетных программ;
- показателей, оценивающих расходы бюджетных средств, в частности объемы неэффективных расходов, характеризующие бюджетную сеть в регионе и ее использование. При этом оценка проводится только по четырем сферам: здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, организация государственного и муниципального управления.

В таблице представлено соотношение показателей по предметам и направлениям оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Следует отметить, что в докладе, подготавливаемом субъектом Федерации, значится уже 324 показателя. Этот документ только описывает сложившуюся ситуацию в регионе, при этом при оценке показателей не используется метод сравнения, а только устанавливаются планируемые показатели. По нашему мнению, доклад необходимо дополнить данными, характеризующими прошедший период, что позволит провести именно мониторинг изменений в регионе.

Несмотря на наличие недостатков (значительное количество показателей; расхождение показателей, представленных органами исполнительной власти субъектов РФ, и данных статистики; отсутствие учета региональных особенностей при расчетах), у рассматриваемой

Группировка индикаторов по направлениям и предметам оценки деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации

Направление оценки	Предмет оценки			
	Субфедеральное соц.-эк. развитие, в т.ч. удовлетворенность населения качеством предоставляемых госуслуг и деятельностью органов власти	Конечные результаты деятельности органов власти	Эффективность использования субфедеральных бюджетных ресурсов	Ход реализации институциональных реформ
Экономическое развитие	25	16	–	–
Здравоохранение	24	32	–	6
Общее образование	7	12	–	2
Начальное и среднее профессиональное образование	20	6	–	4
Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем	4	8	–	–
Жилищно-коммунальное хозяйство	–	12	–	15
Дорожное хозяйство	2	4	–	–
Обеспечение безопасности граждан		3	1	–
Организация государственного и муниципального управления	13	10	–	3
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	1	2	–	2
Охрана окружающей среды	5	3	–	–

методики есть и положительные стороны: она обеспечивает согласованность целей федерального центра и регионов, предполагает внедрение новых инструментов поддержки регионов (гранты, развитие информационной базы).

Основной проблемой при использовании данной методики является большое количество критериев оценки результативности деятельности органов власти. С одной стороны, увеличение числа показателей является положительным моментом, так как учитываются различные аспекты развития сфер деятельности, но с другой стороны, это может помешать эффективной оценке из-за громоздкости расчетов. Значительное количество показателей, сложность оценки и издержки на мониторинг показателей могут нивелировать положительный эффект от их практического применения.

На наш взгляд, при расчете количества показателей оценки эффективности деятельности органов власти можно руководствоваться следующим подходом: официально устанавливаются группы показателей, по которым проводится экспертиза (в нашем случае это показатели, характеризующие четыре сферы), а дополнительные показатели вводятся в зависимости от региональных особенностей.

По результатам проведенной оценки согласно рейтингам формируются предложения по распределению грантов субъектам Федерации [6], достигшим наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти. Положительным моментом методики расчета рейтингов является использование математического инструментария. При этом учитываются уровень эффективности в различных сферах государственного управления, а также изменение уровня инвестиционной привлекательности субъектов Федерации, но только в установленных сферах (обеспечение здоровья, образование и жилищно-коммунальный комплекс).

Заслуживает внимания и то, что при расчете уровня эффективности учитывается удельный вес показателя результативности деятельности в установленной сфере. Но вызывает сомнение его расчет: он достаточно упрощен, получаемый показатель представляет собой частное от деления единицы на количество частных показателей результативности деятельности в сферах управления. Так, согласно рассматриваемой методике динамика уровня эффективности в сферах государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта Федерации определяется по сумме значений: динамики уровня результативности и динамики уровня эффективности расходования бюджетных средств, каждому из которых присваивает-

ся весовой коэффициент 0,5. С нашей точки зрения, не учитывается важность (приоритетность) показателей в общей системе критериев.

Современные теории оценки результативности ориентированы на переход от оценки измерения затрат к мониторингу результатов [1, 7]. Под мониторингом понимается «специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем» [7, с. 9–10]. При этом, как уже упоминалось, на показатели результативности воздействуют и внешние факторы, на которые государственные служащие не могут оказать значительного влияния.

Проведенное нами исследование позволило выделить несколько групп проблем, существующих в области оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти.

Проблемы определения стратегических целей, приоритетов, задач в деятельности органов исполнительной власти и формирования соответствующих показателей:

- показатели конечных результатов формулируются обычно как показатели социально-экономического развития и не зависят от деятельности органов исполнительной власти;
- предполагается единство целей и способов их достижения во всех субъектах РФ и муниципалитетах (установлены единые перечни показателей);
- деятельность органов власти недостаточно прозрачна (не все доклады о ее результатах и основных направлениях опубликованы, в частности не все сводные доклады);
- не определена система (механизмы) ответственности руководителей и государственных (муниципальных) органов власти за реализацию целей, выполнение задач и достижение показателей деятельности и, как следствие, нет системы мотивации к достижению поставленных целей.

Проблемы использования инструментов оценки:

- нет иерархии программ по приоритетности реализации ни на федеральном, ни на региональном уровне власти;

- сложно оценить вклад каждого структурного подразделения органа исполнительной власти в достижение показателей.

Проблемы определения результатов деятельности:

- система мотивации государственных служащих, как правило, направлена только на стимулирование своевременного исполнения поручений и реагирования на письменные обращения и не всегда связана с непосредственными результатами деятельности этих лиц;
- многие показатели, оценивающие деятельность подразделений органа исполнительной власти субъектов РФ, оказываются частными и не представляют интереса для анализа эффективности деятельности этого органа в целом;
- все показатели рассчитываются на определенную дату без учета их реальных изменений во времени.

Проблемы взаимосвязи целей, результатов и ресурсов при использовании бюджетирования, ориентированного на результат:

- бюджетное планирование не связано с планированием целей, задач и конечных результатов (бюджет ориентирован только на непосредственный результат или объект);
- исполнение бюджета не связано с мониторингом и оценкой достижения результатов.

Проблемы оценки результативности и разработки рекомендаций по ее повышению:

- отсутствует формализованная система принятия решений на основе оценки полученных результатов;
- оценка результативности не является частью отчетов об исполнении бюджета;
- система контроля за оценкой результативности и мероприятиями по повышению результативности отсутствует.

Проведенный анализ позволяет сформулировать общие рекомендации по совершенствованию оценки эффективности региональных органов исполнительной власти. Во-первых, целесообразно разделить индикаторы на стандартные (обязательные для всех субъектов РФ)

и дополнительные, учитывающие особенности региона. Например, можно сгруппировать регионы по доле межбюджетных трансфертов (в соответствии со ст. 130 Бюджетного кодекса РФ). Во-вторых, на субфедеральном уровне следует перейти на обязательный режим мониторингования социально-экономического развития региона. Это позволит оптимизировать структуру показателей комплексной оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и унифицировать данные показатели.

Литература

1. **Мониторинг** в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. – М.: Экслибрис Пресс, 2008. – 321 с.

2. **Указ** Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 20. – Ст. 2432.

3. **Федеральный закон** от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля 2002 г.). – URL: <http://www.femida.info/11/fzoopoosrf001.htm> (дата обращения 21.09.2011).

4. **Кадохов В.Т.** Проблемы и перспективы реформы государственного устройства // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 19–27.

5. **Методика** оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 25. – Ст. 3606.

6. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 «Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 52, ч. 1. – Ст. 7110.

7. **Селиверстов В.Е.** Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 3–40.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 01.11.2011 г.