

S.V. Kornilova, A.A. Samorukov

Development of Methodological Approaches to Executive Authorities Efficiency Evaluation in the Russian Federation Constituent Territories

The analysis of current approaches to efficiency evaluation of government authorities within public administration reform is drawn. The concept of results-based management provides the basis of official and authorial approaches, which is used for independent evaluation and defining the problem areas in administrative activity.

Key words and word-combinations: government authorities' efficiency evaluation, the concept of results-based management, public administration reform.

Анализируются существующие подходы оценки эффективности органов исполнительной власти в рамках реформы государственного управления. В основу официальных и авторских подходов положена концепция управления по результатам, применяемая для самостоятельной оценки и определения проблемных областей в управленческой деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: оценка эффективности органов исполнительной власти, концепция управления по результатам, реформа государственного управления.

УДК 354

ББК 66.3(0),123

**С.В. Корнилова,
А.А. Саморуков**

**РАЗВИТИЕ
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ
ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Реформа государственного управления, проводимая в России, в целом отвечает мировым тенденциям. Во многих европейских странах, начиная с 1980-х годов, в систему государственного управления внедряются комплексные программы управления по результатам бюджетирования, ориентированного на результат. Управление по результатам — это стратегический и интегрированный подход к обеспечению успеха организации путем повышения качества работы и расширения возможностей групп и отдельных работников. Концепция управления по результатам, используемая в европейских странах, основана на следующих принципах: конкретной постановке желаемых целей и задач; осознании достижений; четком распределении задач и ответственности; адекватном цикле планирования и контроля; организационной культуре, характеризующейся прозрачностью и ориентированностью на результат [1].

Используемая во всем мире и переработанная в конце 1990-х годов «основополагающая модель европейского стандарта качественного управления» применяется в целях самостоятельной оценки и определения проблемных областей в управленческой деятельности. В этой модели основным

элементом является система начисления баллов (процентное соотношение, помноженное на десять) с учетом различных критериев и их веса в общей структуре. Эта система позволяет использовать ее в государственных органах общенационального, регионального и местного уровней. Например, данная модель была взята на вооружение правительством Великобритании в области совершенствования системы оказания государственных услуг, где главными элементами подхода являются подотчетность и открытость. Соответственно определяются ожидаемые результаты и оценивается эффективность как главная движущая сила в совершенствовании системы обслуживания населения [2, с. 172–173].

В общей системе оценки эффективности правительством Великобритании выделены три основных элемента:

- пользователи, к которым отнесены «заинтересованные стороны» (правительство, политические деятели, руководящие работники; лица, замещающие выборные и руководящие должности в органах местного самоуправления; руководители и сотрудники;
- показатели, среди которых выделяются общенациональные, местные и информационные;
- цели использования — контроль за ключевыми показателями, публикации общенациональных отчетов, отчетность; определение и достижение целей местного уровня, отчетность; повседневное управление.

Предоставлением государственных услуг в Великобритании занимаются 136 исполнительных агентств, в которых занято 75% всех государственных гражданских служащих. Пути достижения ожидаемых результатов устанавливаются соглашениями об оказании государственных услуг, предусматривающими вопросы качества обслуживания, разработки новых процессов, реализации общих целей, а также пути повышения эффективности собственной деятельности и выполнения правительственной Программы модернизации управления. Оценку эффективности работы агентств, направленную на процесс и меры по достижению необходимой производительности, заменила оценка, ориентированная на ожидаемый эффект. Возникла проблема в определении вклада конкретного агентства в стратегическую цель и ожидаемого от него эффекта. Далеко не всем агентствам удалось добиться этого.

В качестве методики используется так называемая «сбалансированная таблица баллов», обеспечивающая все основные аспекты работы, соотносимые с показателями оптимальной эффективности:

- стратегические цели, объясняющие назначение услуг;
- себестоимость / эффективность, когда оценивается результативность выделенных ресурсов на определенный вид услуг;
- эффект от оказания услуг измеряется качеством оказываемой услуги в целях достижения стратегических целей;
- качество при получении услуги получателем;
- всеобщая доступность для всех категорий населения.

Исходя из такого понимания, управление по результатам должно быть стратегическим; интегрированным в четырех отношениях — в вертикальной

функциональной интеграциях и, интеграциях человеческих ресурсов и индивидуальных потребностей; связанным с повышением эффективности деятельности организации, структурных подразделений и каждого работника; связанным с развитием [2].

Безусловно, опыт зарубежных стран по внедрению методов Performance Management и Performance Budgeting имеет огромное значение для развития оценки результатов деятельности российских государственных органов.

В конце 2001 г. постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”» утверждается методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ, разработанная Министерством экономического развития РФ. Это была официальная апробированная методика, с помощью которой оценивался уровень социально-экономического развития субъектов РФ в 1998–2002 гг.

Основная цель данной методики — определение возможности решения текущих и долгосрочных задач социального и хозяйственного развития на основе внутренних резервов и источников экономического роста и эффективности мер по реализации социально-экономической политики, предпринимаемых Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Главными принципами при проведении комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъекта РФ стали комплексность, системность, достоверность, информативность [3]. Однако рассматриваемая методика имела ряд недостатков — принцип комплексности оценки не обеспечивал учета всех важнейших составляющих показателей социально-экономического развития, а принцип системности оценки являлся некорректным, так как на тот момент не существовало законодательно закрепленных характеристик регионального развития, и, следовательно, характеристики регионального развития выбирались «на глаз», что вносило субъективность в оценку уровня социально-экономического развития.

В 2004 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ № 737 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”» перечень индикаторов оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ был изменен и расчеты комплексного показателя не производились.

В 2005 г. рабочими группами в составе государственных гражданских служащих субъектов РФ, Администрации Президента РФ, иностранных и российских экспертов была подготовлена методика оценки деятельности государственного органа на уровне субъекта РФ. Пилотными регионами выбрали Астраханскую и Тверскую области.

Предназначение методики заключалось в повышении системности, обоснованности и объективности управленческих решений высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в рамках реализации и развития административной реформы, реформ бюджетного процесса и государственной службы в

отношении всех государственных органов исполнительной власти на уровне субъекта РФ.

В основу методики была положены идея оценочных таблиц, заимствованная из порядка оценки заявок субъектов РФ на получение средств из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и порядка оценки докладов федеральных министерств, а также идея Панели результатов и Панели подходов, взятая из документа «Рамочные основы оценки в странах ЕС The Common Assessment Framework».

Методика имела следующую специфику:

- во-первых, предполагала формирование корректной базы для оценки (цели, задачи и показатели сформулированы по единым требованиям);
- во-вторых, предусматривала формализованный способ оценки результатов деятельности государственного органа через оценочные таблицы (панели, критерии, градации или уровни, веса, баллы);
- в третьих, предусматривала итеративный порядок оценки — сначала при необходимости должна проводиться оценка качества стратегии и планов развития государственного органа, затем оперативная оценка деятельности государственного органа в целом на регулярной основе, а потом по результатам оперативной оценки расширенная оценка системы управления и организации деятельности [4, с. 161].

Главным инструментом формализованной оценки результатов деятельности государственного органа в разработанной методике является оценочная таблица, включающая систему критериев оценки деятельности государственного органа, разделенных на три раздела (панели).

1. Панель требований. Основной критерий оценки — «качество стратегии развития государственного органа».

2. Панель результатов. Основной критерий — «качество деятельности государственного органа».

3. Панель подходов. Основным критерием может быть «качество системы управления — реализация Административной реформы в субъекте Российской Федерации».

Соответственно, уровнями критерия могут быть:

- внедрение методов управления по результатам;
- стандартизация и регламентация;
- оптимизация функций и противодействие коррупции;
- эффективность взаимодействия органа власти и общества;
- модернизация системы информационного обеспечения.

Таким образом, в предложенной методике оценочная таблица является главным инструментом формализованной оценки результатов деятельности государственного органа. Кроме того, введены принципиальные понятия, присущие зарубежной методологии и практике — понятия показателей эффективности, то есть характеризующие улучшение соотношения результатов и запланированных бюджетных средств. Показатели результативности характеризуют степень достижения стратегической цели в виде общественно значимых результатов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» вводилась методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, определявшая единый порядок проведения оценки [5].

Предметом оценки являлись результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере экономического развития, здравоохранения и здоровья населения, общего образования, начального и среднего профессионального образования, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан и организации государственного и муниципального управления. Таких показателей было установлено 239.

Оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти осуществлялась посредством анализа и сопоставления показателей, которые характеризовали:

- 1) конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по сферам;
- 2) эффективность использования бюджетных средств в субъекте РФ по сферам;
- 3) ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ по сферам.

Все показатели были взаимосвязаны между собой и рассматривались в едином контексте. Анализ показателей проводился по каждой установленной сфере на основании достигнутого уровня и динамики за трехлетний период и в сравнении значений ряда показателей со среднероссийским уровнем с нормативным значением показателя, установленным нормативными правовыми актами.

Принципиальное отличие данной методики от официальной предыдущей заключалось в проведении оценки по достигнутой динамике показателей эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, указывающих на эффективность осуществления структурных реформ и внедрения современных инструментов управления на региональном уровне.

По результатам оценки формировался доклад Правительства РФ Президенту РФ об оценке эффективности деятельности субъектов РФ по итогам отчетного года и предложения по распределению грантов двадцати субъектам РФ, достигшим наилучших значений показателей деятельности. Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» утверждены:

«Правила предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

«Перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

«Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающая порядок проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за отчетный период в целях ежегодного доклада Правительства РФ Президенту РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам отчетного года.

Перечень включает двенадцать показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ: демографические и социально-экономические показатели населения, объем инвестиций и налогов, реальные доходы населения, оценка населением деятельности органов исполнительной власти и другое [6].

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ определяется по установленной в методике формуле. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199», начиная с 2014 г., к основным двенадцати показателям, добавились два индивидуальных показателя, которые определены экспертной группой при Правительстве РФ для каждого субъекта РФ [6].

Таким образом, любую методику необходимо рассматривать как инструмент, направленный на совершенствование качества государственного управления, что, в свою очередь, будет зависеть от профессиональной компетентности государственных служащих. В представленных методиках присутствует принцип оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по конечному результату деятельности, который понимается как уровень реализации основных целей деятельности региональных властей в различных сферах, а также удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ.

Библиографический список

1. Армстронг М., Барон А. Performance Management – Управление эффективностью. М., 2005.
2. Таунир Г., Бэйрсто П. Опыт ЕС. Основы оценки результатов деятельности государственных органов зарубежных стран. Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2006.
3. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»: Постановление Правительства РФ от 11 окт. 2001 г. № 717 // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.
4. Синягин А.К. Улучшение результатов деятельности организаций. Контекст российских реформ. Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2006.
5. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 15 апр. 2009 г. № 322 // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5072.
6. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 3 нояб. 2012 г. № 1142 // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 3461.