

Евгений БУХВАЛЬД

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются методологические основы и практика применения системы оценок эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Показаны недостатки таких оценок. Статья содержит предложения по реформированию системы оценок и дополнению ее результатами независимых мониторингов общественного мнения.

Ключевые слова: бюджетные расходы, органы исполнительной власти, распределение полномочий в сфере государственного управления, субъекты Российской Федерации, экономические оценки, эффективность

Специфика России как государства федеративного типа предполагает, что повышение эффективности государственного и муниципального управления должно опираться на четкое, экономически мотивированное разграничение их полномочий, а также на определенную систему контроля «верхних этажей» власти за полнотой и качеством исполнения указанных полномочий нижестоящими уровнями власти. При этом речь может идти как о законодательно закрепленных «собственных», так и о «делегированных» полномочиях, передаваемых на определенный промежуток времени и финансируемых за счет соответствующих субвенций из вышестоящего бюджета.

Что, как и зачем оценивает действующая система показателей

Идея такого контроля закономерно вытекает из идеи единой вертикали управления и не противоречит конституционному принципу независимости каждого уровня публичной власти в пределах его законодательно установленных полномочий. Более того, объективная закономерность такова: чем в большей мере реализуется принцип децентрализации полномочий и их передачи нижестоящим уровням управления, тем *большая нагрузка* ложится на различные системы контроля и мониторинга за их исполнение.

К сожалению, как и многое в российских реалиях, интерес к вопросам распределения и перераспределения полномочий, контроля полноты и качества их исполнения носит волнообразный характер: то он су-

щественно актуализируется, то практически сходит на нет, даже если, по общему мнению, далеко не все задачи оказались удовлетворительно решенными. В настоящее время «кривая» интереса к данному кругу вопросов явно повышается. Это связано не только с ситуацией избирательного марафона 2011–2012 гг., но и с тем, что в экономике страны обозначились проблемы (выбор стратегии инновационной модернизации, его согласования с экономическими реалиями России как федеративного государства и др.), поиск эффективного решения которых возвращает нас к вопросам распределения и перераспределения (децентрализации) полномочий, оценки качества их исполнения.

Первоначально некоторые положения нынешнего курса на децентрализацию полномочий государственного управления были озвучены Президентом России Д.А. Медведевым на экономическом форуме в Санкт-Петербурге¹. Затем основные положения этого курса были развиты на заседании Государственного совета по вопросу повышения роли регионов в модернизации российской экономики в Хабаровске 11 ноября 2011 г. Как отметил на этом заседании Президент, «модернизация экономики не может быть модернизацией, которая идет из центра. Она должна опираться на активность граждан, на местные региональные инициативы, иначе просто ничего не получится»². Однако, было подчеркнуто на заседании, всякие «региональные инициативы» возможны и результативны лишь тогда, когда будут опираться *на управленческие полномочия и обеспечивающие их экономические ресурсы*.

Идея передачи полномочий на региональный уровень вновь была подтверждена на заседании Государственного совета РФ в Москве 26 декабря 2011 г., где также ставился вопрос о передаче полномочий на региональный уровень и об их обеспечении собственными финансовыми ресурсами. Как существенную новацию можно рассматривать предложения о передаче федеральных полномочий на региональный уровень *на асимметричной основе*, а также о возможности введения дифференцированных налоговых режимов для субъектов Федерации. Разумеется, такие предложения нуждаются в серьезном осмыслении и, возможно, в пилотной апробации, что также было озвучено на заседании Государственного совета.

Логично предположить, что постановка вопроса о необходимости децентрализации полномочий вернет нас и к проблеме форм и методов контроля за их исполнением органами власти и управления субфедерального уровня. Чтобы понять содержание этой проблемы, следует немного углубиться в историю.

В 2007–2008 гг. были приняты два указа Президента РФ по установлению практики систематической оценки эффективности деятельности органов власти субфедерального уровня³. Указы не создавали особой но-

¹ Выступление Д.А. Медведева на заседании Петербургского международного экономического форума 17 июня 2011 г. (с сайта Президента РФ).

² Выступление Д.А. Медведева на заседании президиума Госсовета по вопросу повышения роли регионов в модернизации экономики 11 ноября 2011 г. в Хабаровске (с сайта Президента РФ).

³ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

вой системы контроля и реализующего ее института – функцию сбора и обобщения информации осуществляет Минрегион.

Как фиксируется в методических материалах Минрегиона, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации базируется на основе предоставляемых ими в соответствии с п. 3 названного выше Указа Президента РФ № 825 ежегодных докладов о достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности субъектов Федерации. Эти материалы получают обобщение в ежегодных докладах Минрегиона, в которых регионы оцениваются и позиционируются как по сводным показателям эффективности, так и по ее отдельным, аналитическим составляющим. Но как показывает практика, опыт реализации названных указов носит двойственный характер.

С одной стороны, при всех негативах, обнаружившихся в процессе исполнения названных указов, их практическая реализация сыграла определенную положительную роль в формировании представлений о возможности и необходимости кумулятивной оценки эффективности (качества) деятельности органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Федерации (муниципальных образований) и/или о тенденциях функционирования их народнохозяйственных и социальных комплексов. Появление указанных перечней следует расценивать положительно, как минимум, и в том смысле, что они подтолкнули развитие региональной и муниципальной статистики, низкий уровень которой – серьезное препятствие к использованию современных методов управления на региональном и местном уровне (в т.ч. и в рамках бюджетного процесса и использования методов стратегического управления).

С другой стороны, нельзя не видеть, что в данной системе оценок наличествуют существенные методологические проблемы, которые на практике могут привести к недостаточной объективности получаемых результатов и соответственно к неправомерности выводов, которые используются для принятия экономических и административно-политических решений.

Это хорошо понимают сегодня и представители высших эшелонов власти. В частности, в январе 2012 г. на видеосовещании Премьер-министра РФ В.В. Путина с главами российских регионов он отметил: «Существующая система оценки по различным критериям показала свою неэффективность»⁴. Однако отказываться от этой системы в целом Правительство РФ не собирается. По мнению Премьера, часть критериев оценки должна быть сохранена, но дополнена методами опросов общественного мнения, которые теперь будут иметь больший вес в окончательной оценке работы губернаторов.

В ходе обсуждения проблемы глава Минрегиона В. Басаргин рассказал, что сейчас работу регионов оценивают по 329 критериям. Число этих показателей предлагается сократить до 223. Министр также признал, что на самом деле *эти критерии не отражают реальную ситуацию в регионах*. «На их основе, – сказал министр, – каждый год составляют рейтинги, но если считать по самим показателям, то получается одна картина, а если пересчитать его по динамике к предыдущему году, то лидеры пре-

⁴ Здесь и далее цит. по: Губернаторов отправят на суд общественности / Известия, 11 янв. 2012 г. С. 2. (сообщение о совещании имеется на сайте Правительства РФ).

вращаются в отстающих. Поэтому теперь эти показатели будут составлять только 50% оценки эффективности, а 30% придется на общественное мнение». Оставшиеся 20% значимости итоговых оценок, а также методике того, как можно свести в единый интегральный показатель эффективности некую сумму статистических данных и различных по направленности оценок общественного мнения, министр не конкретизировал.

В свою очередь в Минфине настаивают на том, чтобы свести число этих показателей к минимуму. По мнению главы этого ведомства А.Г. Силуанова, большой разницы между 329 и 223 критериями нет, потому что все это просто «дезорганизует работу». Подобная дискуссия убедительно свидетельствует, что рассматриваемая система оценок *не имела серьезной методологической базы*. В результате поиск оптимума осуществляется стихийно, методом проб и ошибок.

Отметим, что и на момент появления названных указов, и в настоящее время, рассмотренный перечень вызывал и вызывает критику экспертов (нами рассматривается прежде всего экономический аспект проблемы, хотя, как будет показано ниже, перечень проблематичен и с правовой точки зрения). Прежде всего потому, что он⁵ методологически непоследователен в плане целевой направленности.

Так, всякий перечень показателей может быть разумно составлен только при условии четкого целеполагания. Но простой обзор различных комментариев политиков, экспертов и пр. показывает отсутствие единообразия в понимании того, *для чего формировался этот список показателей*. Одни трактуют его с позиции оценки результатов деятельности органов исполнительной власти; другие говорят об оценке работы губернаторов; третьи — об оценке того, как вообще идут дела в экономике региона; четвертые — о роли оценок для выбора регионов, достойных получения федерального финансового поощрения (гранта) и пр.

По нашему мнению, причина сложившейся ситуации в том, что составители перечня «региональных показателей» не смогли разграничить две главные целевые функции подобного документа.

Первая функция. Перечень как основа оценки общей благоприятности социально-экономической и финансово-бюджетной ситуации в регионе.

Вторая функция. Перечень как основа особой оценки деятельности органов исполнительной власти⁶ субъектов Российской Федерации.

С позиции реализации первой функции документ изначально был *неполон*. А в результате постепенного расширения просто стал дублировать статистические сборники по соответствующим регионам. С позиции же реализации второй функции — перечень избыточен и, главное, не соответствует своему ключевому смыслу — «оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти».

Причин тому несколько.

Во-первых, примерно две трети из более чем 300 показателей — это «стандартные» хозяйственные и социальные индикаторы.

⁵ Далее рассматривается перечень показателей, адресованных субъектам Федерации.

⁶ Не вполне понятно, почему «под оценку» поставлена только исполнительная власть субъектов Федерации. Хорошо известно, что просчеты в экономической и социальной политике могут быть обусловлены ошибками в росписи бюджетных расходов, ответственность за утверждение которой целиком лежит на законодательной власти регионов.

Влияние на их динамику со стороны органов власти субъекта Федерации велико, но не абсолютно: есть и объективные факторы, и присущие рыночной экономике форс-мажорные обстоятельства. Например, хорошо известно, что в ходе кризиса 2008–2009 гг. наибольший урон по динамике экономических показателей, особенно по объему привлеченных инвестиций, понесли регионы, которые до кризиса развивались наиболее быстро⁷. При этом можно предположить, что своевременность экстренных антикризисных действий со стороны регионального руководства позволила ряду субъектов Федерации (например, Московской области) избежать наиболее негативного развития событий (фактически – дефолта). Оценить качество (результативность) такой работы стандартными подходами невозможно.

Во-вторых, перечень включает показатели частных экономических и социальных процессов, мера воздействия на которые со стороны субъектов Федерации либо мала, либо отсутствует совсем.

К первым можно отнести, например, инвестиционный процесс, инструментов воздействия на который у регионов осталось весьма мало. Ко вторым – например, уровень криминогенности, т.к. на охрану правопорядка субъекты Федерации сейчас решающего влияния не имеют.

В-третьих, в перечне наличествуют показатели, отражающие социальные процессы, «прямая» управляемость которыми со стороны органов любой власти (тем более регионального уровня) ставится под сомнение современной экономической наукой.

Например, еще совсем недавно специалисты в области экономики здравоохранения сходились во мнении, что показатели здоровья населения примерно на 30% определяются фактором расходов на здравоохранение и мероприятиями в сфере медицинского обслуживания населения (остальное – условия жизни, условия труда, экологическая среда, образ жизни и пр.). По современным оценкам, эта зависимость упала до 10%⁸. Однако многие, наиболее значимые по современным представлениям факторы здоровья населения (например, экология) в преобладающей мере находятся за пределами влияния органов власти субъектов Федерации (не говоря уже о показателях, на которые могут повлиять периодические эпидемии и пр.).

В-четвертых, не имеет объяснения включенный в перечень показателей термин «эффективность», тем более – «эффективность деятельности».

Эффективность – это не просто одна цифра, поделенная на другую. Такое соотношение, дабы обрести экономический смысл, должно подчиняться определенным требованиям: результат и затраты должны быть количественно измеримы и выражены в одной размерности; затраты должны отражать основную массу экономических ресурсов, направленных на достижение данного результата; затраты должны иметь доминантное значение по отношению к результату. Если соотношение результата и затрат именно таким образом не определено, использование термина «эффективность» носит оттенок дилетантства. Однако показателей, отвечающих этим принципам, в перечне не было. Судя по всему, нет и в нынешнем расширенном списке.

⁷ Анализ региональной антикризисной политики. М.: Дело, 2010. С. 12–13.

⁸ Правда, это относится к экономически развитым странам, которые за счет значительных объемов затрат на здравоохранение из всех источников в последние десятилетия добились существенного увеличения средней предстоящей продолжительности жизни и, возможно, в данный момент, по мнению зарубежных экспертов, пока достигли некоей предельной эффективности дополнительных затрат в эту сферу.

Даже с учетом допустимых в известной мере упрощенных подходов к оценке так называемой «социальной эффективности» нельзя получить исчерпывающее представление об эффективности деятельности того или иного органа управления, если хотя бы в самом общем виде не соотносятся полученные конечные результаты с объемом использованных ресурсов (бюджетных средств)⁹. Это особенно важно, поскольку даже с учетом практики финансового выравнивания, бюджетная обеспеченность субъектов Федерации (на душу населения) остается весьма значительной¹⁰.

В-пятых, чем больше показателей в перечне, тем сложнее сведение их к некому «общему знаменателю».

Ни в одном, даже самом благополучном регионе все показатели не могут постоянно изменяться однонаправленно и равным темпом. В этом смысле более-менее осмысленным и практически работоспособным перечень из более чем 300 весьма различных по сути экономических и социальных показателей становится лишь тогда, когда наличествует убедительная методика сведения этих показателей к «единому знаменателю». Например, на некой балльной основе или методами математической формализации. Однако создать такую убедительную методику для большого числа качественно разнородных показателей очень непросто. Такие балльные методики предлагались¹¹. Но они относились к использованию ограниченного круга наиболее простых показателей результативности бюджетного процесса в рамках разработки методической базы системы «БОР». Применительно же к значительному набору индикаторов такие балльные методики скорее всего просто практически неосуществимы.

Наконец, в-шестых, дать объективную оценку эффективности деятельности региональной администрации возможно лишь в случае, если относительно всех изначально установленных оценочных показателей будут действовать «плановые» задания и/или нормативы (прежде всего социальные), приближение к которым также будет изначально задаваться и в итоге оцениваться как показатель качества работы регионального руководства. Однако оснований для такого подхода к искомой оценке (системы утвержденных социальных нормативов федерального уровня, но при этом — регионально дифференцированных) в настоящее время не существует.

⁹ Но и это является упрощением, т.к. в достижении результатов деятельности органов публичной власти наряду с бюджетными средствами участвуют и значительные объемы публичной (т.е. государственной и муниципальной) собственности.

¹⁰ Как следует из документа «Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» (документ с сайта Минфина РФ), за счет действия дотационного механизма финансового выравнивания среди субъектов Федерации средний за последние годы разрыв в бюджетной обеспеченности 10 наиболее и 10 наименее обеспеченных субъектов Федерации сокращается в среднем с 10 до примерно 3 раз. Крайние разрывы между отдельными субъектами Федерации, разумеется, еще выше. По оценкам Министра финансов РФ А.Г. Силуанова, крайние различия в душевой бюджетной обеспеченности регионов России (Москва и Ингушетия) в 2010 г. (до финансового выравнивания) составили 28 раз (*Силуанов А.Г. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая теория. 2011. № 4. С. 71*).

¹¹ *Бухвальд Е., Игудин А. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровне // Федерализм. 2009. № 3. С. 93–108.*

Система оценки: необходимы методологические продвижения

Ситуация с тем, как Минрегион России работает с системой показателей оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Федерации, двойственна. В ней есть признаки открытости¹², а основная методологическая база доступна¹³. Но одновременно ознакомление с публикуемыми документами оставляет значительное число вопросов: как формируются итоговые оценки, что они конкретно означают и для чего предназначены.

Начнем с того, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации производится на основе анализа и сопоставления 3 блоков показателей.

Первый. Конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации — достигнутый уровень социально-экономического развития (уровень реализации основных целей деятельности региональных властей в различных сферах, удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг) и деятельностью органов исполнительной власти субъекта Федерации).

Второй. Эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте Федерации — объем неэффективных расходов региональных бюджетов по отдельным сферам по сравнению со среднероссийскими значениями.

Третий. Ход реализации институциональных реформ в субъекте Федерации — внедрение новых механизмов управления в различных сферах.

Все обозначенные показатели, как отмечает Минрегион, взаимосвязаны между собой и рассматриваются в «едином контексте». Однако как конкретно «сводятся» оценки Минрегиона в некое итоговое ранжирование регионов остается загадкой, а потому разумно экономически истолковать результаты расчетов Минрегиона сложно.

Приведем один, но, как мы полагаем, весьма показательный пример. По итогам 2010 г. по достигнутому «общему уровню эффективности» Тюменская область — на 1-м месте, а Омская область — на 9-м. Напротив, по «динамике эффективности» Омская область — на 1-м месте, а Тюменская — на 75-м. В ситуации такой методологической неопределенности использование рейтингов как основы для предоставления федеральных грантов регионам *становится коррупционно опасным*.

Как следует интерпретировать итоги оценок? За каким порогом возникает повод для неких действий со стороны федерального Центра? Никакой конкретной *правовой трактовки итоги проводимых оценок* (в отличие от норм Бюджетного кодекса РФ¹⁴) *не имеют*. Значит, решающее слово остается за субъективным фактором: Архангельской области, где

¹² См.: Доклад об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 года (на сайте Минрегиона РФ).

¹³ См.: Показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 2009 год (301 показатель); Разъяснения по применению методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на сайте Минрегиона России).

¹⁴ Бюджетное законодательство в этом смысле более конкретно. БК РФ (гл. 19.1) для введения в субъекте Федерации или муниципальном образовании режима временной внешней администрации устанавливает четкий критерий. Это происходит, если просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Федерации превышает 30% объема собственных доходов бюджета субъекта Федерации в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта Федерации.

недавно сняли губернатора, нет в числе лучших, но и среди худших регионов по итогам оценок за 2010 г. ее тоже нет.

Одновременно упускается из виду, что подобного рода оценки должны не только загрузить работой федеральных чиновников, но и служить определенным ориентиром, «компасом» улучшения работы для самих региональных руководителей. Если названные выше разрывы в итоговых показателях не имеют четкого разъяснения с точки зрения конкретных правильных или неправильных действий региональной администрации для соответствующей корректировки этих действий, то все эти расчеты — «пустышка».

По нашему мнению, *один из наиболее слабых блоков* методологической базы Минрегиона — оценка эффективности бюджетных расходов субъектов Федерации¹⁵. Почему?

Во-первых, нельзя, как это делает Минрегион, оценивать эффективность бюджетных ресурсов долей неэффективных расходов.

Главное в любом понимании эффективности — достигнутый результат от осуществленных расходов. А его оценка отсутствует.

Во-вторых, вызывает массу вопросов методика выявления доли неэффективных бюджетных затрат по различным направлениям финансирования.

В сфере здравоохранения, например, расчет неэффективных расходов включает в себя оценку объема и доли неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (врачи, средний медицинский персонал, прочий персонал), на управление объемами стационарной медицинской помощи и скорой медицинской помощи. Что значит неэффективные расходы на врачей и пр.? В трактовке Минрегиона это — расходы, вызванные превышением показателей численности работников в системе здравоохранения над среднероссийским показателем. «Неэффективны» также расходы, связанные с превышением объемов стационарной и скорой медицинской помощи сверх нормативных значений Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации¹⁶.

Однако среднероссийские показатели и даже нормативы госпрограммы — это еще не научно обоснованные нормативы социальных услуг, *адекватные условиям* (например, особыми климатическими условиями) *конкретного региона*. Названные *отклонения могут быть* вызваны и временными факторами (эпидемии и пр.), т.е. *вынужденными*. Тем более нелепо применять данный критерий к самодостаточным (бездотационным) регионам. Что плохого если такой регион, «заработав» средства,

¹⁵ Бюджетные средства — наиболее важный канал и основной рычаг воздействия органов власти субъектов Федерации на тенденции хозяйственного и социального развития в регионе. Если оценка эффективности бюджетных затрат мало правдоподобна, все основные интегральные рейтинги, куда эта оценка так или иначе интегрируется, теряют всякое доверие.

¹⁶ По оценкам, доля неэффективных расходов от общего объема бюджетов субъектов Федерации на здравоохранение составляет 5,1% (2009 г. — 5,5%). Основная причина неэффективных расходов, по мнению министерства, — избыточная численность персонала, в основном прочего. На неэффективное управление объемами стационарной медицинской помощи приходится 11% (2007 г. — 24%), скорой медицинской помощью — 3% (2007 г. — 4%). При этом, констатирует министерство, удовлетворенность населения качеством медицинской помощи остается низкой и продолжает снижаться (2010 г. — 34%, 2009 г. — 35%). Не это ли лучшее подтверждение того, что ориентиры борьбы за «эффективность» здесь задаются явно не те.

использовал их на увеличение численности медицинского персонала или объема оказываемых медицинских услуг? Избытка качественных медицинских услуг у нас в стране еще, кажется, нигде не наблюдается.

Примерно на том же уровне «аргументированности» и методологической «четкости» находятся и объяснения Минрегиона относительно оценки эффективности бюджетных затрат в таких сферах, как ЖКХ и пр., поскольку и здесь эффективность затрат определяется вне конкретного эффекта (результата) этих затрат, а только в связи с долей проблемно исчисленной доли «неэффективных» затрат на те или иные цели.

Такая ситуация выглядит достаточно странно на фоне большой работы, которая проводилась и проводится Минфином по проблематике эффективности бюджетных расходов, особенно учитывая то, что именно расходование средств бюджета субъекта Федерации – основной инструмент социально-экономической политики региональных органов исполнительной власти.

Так, «Бюджетная стратегия на период до 2023 года»¹⁷ в числе важнейших задач нового этапа бюджетной политики включает повышение эффективности использования бюджетных средств, ориентацию бюджетных расходов на достижение *конечных социально-экономических результатов*. В этой связи в 2010 г. Правительством (Распоряжение № 1101-р от 30 июня 2010 г.) был утвержден такой документ, как «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». Программа акцентировала внимание на то, что основой эффективности бюджетных расходов является деятельность публично-правовых образований по выполнению государственных и муниципальных функций и по обеспечению потребностей граждан и общества в государственных и муниципальных услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития. В отличие от документов более раннего периода, характеризовавшихся избыточным увлечением системой «БОР», когда основное внимание уделялось поиску убедительных результатов¹⁸, сопровождающих буквально каждый вид бюджетных расходов, документ 2010 г. демонстрирует *более взвешенный*, аргументированный *подход* как к проблеме эффективности этих расходов, так и к путям ее практического решения.

Современная практика «БОР» (в т.ч. и за рубежом) исходит из того, что для осмысленной и пригодной для практики управления оценки эффективности бюджетных расходов важно соблюсти два главных условия.

Первое. Необходимость тщательно взвешенных методик, исходящих из реальной сообразности в каждом конкретном случае соотнесения результатов и расходов, причем наличие конкретного, количественно измеримого результата является в данном случае абсолютно обязательным.

Второе. Невозможность рассматривать эффективность как единый и универсальный регулятор целесообразности расходования бюджетных средств¹⁹. Формальные требования (критерии) экономической эффек-

¹⁷ Документ на сайте Минфина России.

¹⁸ См., напр.: *Петров В.А.* Как повысить результативность бюджетных расходов // Бюджет. 2010. № 4. С. 13–15; *Авдеева В.И.* Эффективная политика – грамотное соотношение затраченных ресурсов и конечных результатов // Национальные проекты. 2011. № 3. С. 16–18.

¹⁹ *Чулков А.С.* Зарубежный опыт построения системы бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. 2010. № 46. С. 35–42.

тивности²⁰ не могут быть таким единым и универсальным регулятором бюджетных расходов с учетом присущего сфере публичных финансов, особенно финансированию сферы здравоохранения, приоритетов социального, гуманитарного характера.

Таким образом, применительно к рассматриваемой системе оценок проблема не в использовании термина «эффективность» как такового, а в его методологически некорректном определении и в придании показателю эффективности смысла или значения, *выходящего за рамки* принципов функционирования современной системы публичных финансов.

Более детально анализировать нынешнюю методику Минрегиона по «оценке эффективности» едва ли стоит, тем более что она, видимо, будет серьезно пересматриваться, уходя от формальной «игры в цифры». Как мы полагаем, для качественного обновления рассматриваемой системы оценки следует предпринять ряд шагов.

Во-первых, следует отказаться от термина «эффективность деятельности», хотя отдельные показатели, логически строго выверенные, могут строиться по принципу соотношения результатов и затрат²¹. Лучше говорить о «качестве работы» органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Во-вторых, число используемых показателей должно быть сокращено, причем их количество и состав должны быть уточнены на основе специального исследования ученых экономистов и правоведов. Приоритет должен быть отдан группе «конечных социальных эффектов», которые в наибольшей мере характеризуют качество работы региональных администраций, поскольку преимущественно и отражают круг их управленческих полномочий.

Если в регионе растет ВРП, инвестиции, но не улучшаются показатели социального развития, то это как раз и говорит о том, что экономическая политика региона в социальном плане некачественна, мало результативна. То же самое касается и институциональных преобразований. Какой смысл оценивать их отдельно (тем более – позитивно), если они не дают конечного социально-экономического эффекта? Показатели «обслуживающего» характера (например, в отношении институциональных изменений) могут даваться в приложении, но не включаясь в общую итоговую оценку.

В-третьих, показатели должны соответствовать конкретным «собственным» полномочиям субъектов Федерации, а также их полномочиям по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов²², примерная схема которых представлена в *таблице 1*.

²⁰ Т.е. ситуации, когда государство оплачивало услуги врача, а его больной взял и умер. Формально, абсолютно неэффективными с любой точки являются затраты на лечение старых, безнадежно больных людей. Но современное, цивилизованное общество такими критериями «эффективности» бюджетных расходов не пользуется.

²¹ Член-корр. АН СССР Г.М. Сорокин, один из ведущих ученых Института экономики АН СССР и специалистов по теории и методологии экономической эффективности, говорил, что эффективность – очень «острый» и опасный экономический инструмент, бездумно «размахивая» которым можно не просто скатиться с науки на публицистику, но и вообще оказаться на антинаучных позициях.

²² На основе формулировок данных полномочий, содержащихся в отраслевых законах, в соответствии с формулировками из перечня п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Т а б л и ц а 1

Примерная схема структуризации системы показателей оценки качества деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ

Полномочие субъекта Федерации	Каким законом установлено	Показатель(и) исполнения полномочия	Изменение за отчетный период, в т.ч. по сравнению с социальными стандартами
Организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования	Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» ст. 29, п. 6.4. «Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования»	Показатель охвата детей детскими дошкольными учреждениями, в %	
		Доля учащихся, обучающихся во вторую смену, в %	
		Доля учащихся, успешно сдавших ЕГЭ, в %	
		Среднее число учеников в классе, чел. (соотношение учитель/ученик)	
		Соотношение учитель/прочий персонал	
Создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений субъекта Российской Федерации	Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании», ст. 29, п. 7. «Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования»	Общее число школ в субъекте Федерации	
		Доля учащихся, обучающихся в школах вне пешей доступности, в %	
		Доля обучающихся в системе ССО, получивших направление на работу, в %	

В-четвертых, основой оценки в преимущественной мере должны служить зафиксированные социальные стандарты²³. Конкретно – степень приближения к этим стандартам и/или иным целевым установкам социально-экономического развития региона, принятым в процессе среднесрочного планирования. Целевые установки должны быть подтверждены независимым аудитом, иначе их использование как базы для последующих оценок, сопоставлений, а также для выводов о качестве работы региональных администраций неправомерно.

²³ Создание единых нормативов предоставления социальных услуг гражданам страны (в т.ч. и с учетом специфики отдельных регионов), а также использование указанных нормативов в качестве основы для определения объемов бюджетного обеспечения субъектов Федерации и оценки качества деятельности их администраций подразумевает возврат к идее принятия Федерального закона «О государственных социальных стандартах в Российской Федерации».

В-пятых, на основе системного научного исследования необходимо разработать и реализовать методику представительных опросов общественного мнения²⁴.

Проводить опросы должны независимые эксперты по единой для всех регионов методологии и на условиях федерального финансирования. Однако верно и то, что даже методологически совершенные опросы не дают 100% достоверного результата. Специалисты в области экономической социологии хорошо знают, что часто итоги опросов определяются не только и даже не столько корректным восприятием анкетлируемыми объективного положения дел, сколько личностным восприятием того или иного руководителя, а также такими далекими от сути дела факторами, как неблагоприятные погодные явления, стихийные бедствия, эпидемии и пр. Выделить объективные основы итогов опросов и факторы временного влияния могут только специалисты высокого уровня. При этом программа опросов должна быть построена таким образом, чтобы она верифицировала все основные показатели используемых оценок как бы через субъективное восприятие жителей данного региона.

В-шестых, на основе научного исследования и с привлечением независимых экспертов необходимо разработать и реализовать методику получения итогового результата оценок. По нашему мнению, первоначально все показатели должны быть сведены к двум блокам:

- индекс социально-экономического развития региона;
- индекс общественного мнения.

Затем должна производиться сводная оценка. По-видимому, наибольший вес в этих кумулятивных оценках должны получить индикаторы, где статистически зафиксированные изменения получили максимальное подтверждение через систему опросов общественного мнения. Однако в целом в этом направлении еще необходима значительная работа методологического характера. Для того чтобы получить действительно представительные, достоверные результаты, нужны серьезные методологические проработки, в т.ч. с использованием зарубежного опыта.

И главное: *меру значимости придавать полученным оценкам*. В современных демократических федеративных государствах основную оценку деятельности глав регионов (субъектов Федерации) ставят не вышестоящие чиновники по проблемным методикам, а население в ходе очередных выборов. Можно предположить, что ожидаемый возврат к прямым выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, если и не снимет необходимости в данных оценках, то во всяком случае существенно видоизменит и конкретизирует их целевую функцию.

²⁴ Сейчас на местах слишком много заказных, легко манипулируемых опросов (кто платит деньги, тот и заказывает результат опроса). Например, это касается еще встречающихся примитивных опросов типа: «Считаете ли Вы, что в данном году работа региональной (местной) администрации: а) улучшилась; б) ухудшилась; в) осталась без изменения; г) затрудняюсь ответить».