

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается широкий спектр проблем, связанных с аудитом эффективности, в первую очередь — государственного управления, включая: теоретические проблемы оценки эффективности, зарубежный опыт рейтингования государств, а также состояние аудита эффективности государственного управления в России, в т.ч. на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: аудит эффективности, государственное управление, государственные программы, критерии эффективности, международные рейтинги, Счетная палата РФ

Сегодня много говорится об оценке эффективности бюджетных расходов, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, вузов¹ и НИИ², академий наук, предприятий и бизнес-проектов, министерств, субъектов Федерации³ и пр. Результаты такой оценки служат основанием для выводов о ликвидации или продолже-

¹ ВШЭ представила рейтинг качества вузов за 2012 г., позволивших ранжировать более 500 российских государственных вузов на основе среднего проходного балла ЕГЭ, потребовавшегося для поступления на бюджетные отделения. Министр образования и науки РФ Д. Ливанов прокомментировал результаты исследования ВШЭ так: «Вузы, которые не могут предложить абитуриентам интересных и востребованных образовательных программ, должны уходить из образовательного поля» / URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%81-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80/2595>. Впоследствии, в связи с широким негативным общественным резонансом признания ряда вузов неэффективными, руководство Министерства заявило о необходимости пересмотра методик оценки. Существуют также национальные / URL: <http://unirating.ru/> и зарубежные рейтинги университетов.

² Министерство культуры взялось за проблему неэффективности подведомственных ведомств НИИ. В связи с этим состоялось заседание рабочей группы Общественного совета по образованию и науке в сфере культуры. Готовится масштабная реформа НИИ, которая приведет к слиянию 5 институтов, находящихся в ведении Министерства / URL: <http://www.radiovesti.ru/articles/2012-11-21/fm/73920>.

³ Так, например, по данным Минэкономразвития РФ, экономика Чеченской Республики признана самой эффективной среди субъектов Федерации / URL: <http://www.itar-tass.com/c12/640827.html>. Впоследствии, однако, этот феномен получил вполне рациональное объяснение: Чечня по итогам 2012 г. стала лидером по потреблению газа на душу населения. За 2012 г. каждый житель республики израсходовал почти 1,7 тыс. куб. м, что в три раза превышает средний показатель по регионам России. При этом недоплата поставщикам газа составила от 1,1 млрд до 1,9 млрд руб. / URL: <http://izvestia.ru/news/544766#ixzz2KuQxAiI1>.

нии функционирования организаций или учреждений. Все это придает дискуссии об аудите эффективности остроактуальную *практическую значимость*, тем более что программные заявления руководства страны⁴ ориентируют на то, что повышение эффективности государственного управления — это одна из первоочередных государственных задач.

Теоретические проблемы

Проблематика аудита эффективности государственного управления активно разрабатывается в России и за рубежом. Среди отечественных авторов, затрагивающих в своих работах вопросы эффективности государственного управления, И.Н. Барциц, Г.В. Атаманчук, В. Смирнов, И.И. Бажин, М.А. Маленькая и др.⁵. Немало исследований посвящено экономической и финансово-бюджетной эффективности. Однако определить результат госуправления, равно как оценить приносимый им эффект — задача не из простых. Для этого необходимы специальные критерии, «...поскольку в обществе, среди людей весьма распространенными являются субъективистские („вкусовые“) подходы к государственно-управленческим явлениям»⁶. Эта проблема является *особо сложной*.

К настоящему времени выявлено немало таких критериев, но говорить о сложившейся системе оценки эффективности пока рано. Большинство методик используется разрозненно, а некоторые находятся или в стадии апробации, либо продемонстрировали свою несостоятельность. Отметим и отсутствие четких критериев и процедуры оценки эффективности практической деятельности аппарата управления, в т.ч. потому, что здесь преобладает понимание оценки эффективности *только как результативности*. Попробуем разобраться, насколько такое видение справедливо.

Начнем с того, что в теории эффективность любой деятельности связывается с *достижением желаемых результатов с наименьшими издержками*⁷. Но при этом ее понимание трактуется трояко.

Во-первых, как одна из характеристик качества системы, в частности, с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы. В зависимости от того, какие затраты и особенно — какие

⁴ На встрече Президента РФ В.В. Путина с Р.Г. Абдулатиповым, посвященной основным задачам того на посту и.о. главы Республики Дагестан, глава государства отметил: «Первый этап — это, конечно, формирование дееспособной, ответственной, *эффективной команды* (выделено нами. — М. Г.-З.), которая должна быть сбалансирована по всем составляющим, в том числе и по этнической составляющей» / URL: <http://xn--d1abbgf6aiiy.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/17404>.

⁵ См., напр.: *Барциц И.Н.* Показатели и критерии эффективности государственного управления. М.: РАГС, 2010; *Эффективность государственного управления*. Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. М. 1998; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. М.: Омега-Л, 2004; *Смирнов В.* Эффективное социально-экономическое развитие региона: парадигма и концепция // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 9; *Бажин И.И., Маленькая М.А.* Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Н. Новгород. 2009 и др.

⁶ *Атаманчук Г.В.* Указ. соч. С. 480.

⁷ См.: Большая советская энциклопедия. Т. 30. М. 1978. С. 323.

результаты принимаются во внимание, можно говорить об экономической, социально-экономической, институциональной, социальной и экологической эффективности.

Во-вторых, в экономико-математической литературе эффективность — это наибольшая степень достижения цели, реализации потенциальной возможности, выполнения задачи.

В-третьих, эффективность является синонимом полезности, т.е. категории, применяемой для характеристики результатов экономических решений или деятельности. Эффективность здесь стоит в одном ряду с такими понятиями, как благополучие, общественная польза. Понятие же полезности может быть выражено в виде функции, с одной стороны, результатами рассматриваемой деятельности в виде продукции, услуг и любых иных благ или форм удовлетворения потребностей. С другой — от затрат, усилий и т.д. При этом полезность — переменная величина, которая изменяется при колебании потребления и объема ресурсов⁸.

Отметим также, что в качестве одной из главных моделей оценки эффективности государственного управления в научной литературе выделяется триада «ресурсное обеспечение деятельности — затраты — результат»⁹. А при оценке результативности взаимодействия ее составляющих обычно используются следующие критерии:

- соотношение между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимальными результатами, которые можно было бы получить с их помощью;
- соотношение положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат;
- оценка достигнутых результатов по отношению к поставленным целям или задачам¹⁰.

Таким образом, в рамках данного подхода к оценке эффективности государственного управления ключевым элементом становится результат: чем выше степень достигнутого результата, тем выше эффективность управления. Но это порождает путаницу в понятиях «эффективность» и «результативность» управления. Результативность определяется значениями выходных показателей объекта управления¹¹, поскольку получается, что совокупность результатов — и есть результативность управления, условие его эффективности.

Однако в реальной жизни понятие «эффективность», вследствие различных ее видов (производственной, экономической, социальной, бюджетной, коммерческой, экологической и пр.), гораздо шире. Например, *производственная* (техническая) *эффективность* определяется степенью соответствия государственных служб потребностям, желаниям и ресурсам их клиентов, т.е. соответствием управленческой организации внешним условиям¹². *Экономическая эффективность* определяется

⁸ Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело, 2003.

⁹ Шевалье Ж. Государственная служба. М. 1996. С. 98–132.

¹⁰ См.: Эффективность государственного управления. С. 72; Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М.: Экономика, 1995. С. 253.

¹¹ Сухарев О.С. Теория эффективности экономики. М.: Финансы и статистика, 2009. С. 30.

¹² Epstein P. Using Performance. Measurement in Local Governments. Denver. 1988.

как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости привлеченных для этого ресурсов, что позволяет оценить целесообразность произведенных расходов. Данный вид эффективности обычно выражается в показателях объема выпуска на единицу затрат.

Поскольку речь идет о госуправлении, следует также учитывать еще один важный момент. Современная государственная политика *не может не быть социально направленной*¹³, поскольку, в отличие от интересов бизнеса, интересы государства сосредоточены не на получении прибыли, а на решении общенациональных задач. Вопрос об измерении эффективности с позиции достижения общенациональных целей, таким образом, связан с обеспечением определенного качества жизни населения¹⁴. Значит, критерии социальной эффективности должны «выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения. Эти критерии включают в себя не только экономические, но и социальные, духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления...»¹⁵.

Признание справедливости такого подхода к оценке эффективности деятельности государства потребует обобщенного анализа итогов деятельности всей системы государственного управления¹⁶. Они также предполагают конкретизацию показателей эффективности управления, выступающих в роли критериев оценки соответствия государственного управления интересам общества. И, наконец, нужны ресурсы для удовлетворения реальных общественных интересов.

По общему правилу, чем меньше критериев, тем проще проводить сравнение, т.е. число критериев желательно минимизировать, в идеале — свести к одному. Однако одним критерием удовлетворительно оценить качество рассматриваемого объекта не удастся, приходится вводить дополнительные.

Определение критериев в процессе государственного строительства важно еще и тем, что они в дальнейшем подменяют цели всей работы, поскольку оптимизация по критериям обеспечивает максимальное приближение к цели¹⁷. Для каждого признака вводится, как минимум, три критерия: один должен характеризовать качественную сторону, другой — количественную, третий — временную¹⁸. Основные задачи в сфере государственного управления являются многокритериальными.

¹³ См.: Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб. 2000. С. 54.

¹⁴ По мнению Дж. Стиглица, несмотря на разнообразие целей, на практике решающим при определении уровня эффективности того или иного метода государственного регулирования остается выбор между эффективностью и справедливостью (цит. по: *Гайзатуллин Р.Р., Аксенова Н.А.* Оценка эффективности системы государственного управления. С. 14).

¹⁵ *Атаманчук Г.В.* Указ. соч. С. 483.

¹⁶ Подробнее см.: Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт). Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ. № 3(6) / 2009. М.: РАГС, 2009. С. 3–5.

¹⁷ Подробнее см.: *Тарасенко Ф.П.* Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 138–141.

¹⁸ Так, например, при анализе и проектировании технических систем обычно используются критерии финансовые, инвентарные, эксплуатационные, экологичность, эргономичность и др.

Таким образом, *в общем виде*, критерии эффективности управления — это элементы методики определения качества управления, степени его соответствия потребностям и интересам общества. Данные критерии не являются постоянными, «застывшими», они меняются вместе с изменением стандартов качества жизни, требующей, помимо прочего, и перманентной перенастройки системы показателей эффективности деятельности государства и его органов.

Зарубежный опыт

Вызовы, с которыми сталкиваются государства в современном мире, нуждаются в новых, более совершенных методиках оценки качества государственного управления, обеспечивающих получение объективной информации о качестве управления. За рубежом выработано несколько методик решения этой задачи.

Первая. Классификатор показателей Всемирного банка¹⁹.

Он содержит макроэкономические показатели; социальные показатели; показатели эффективности, разработанные в поддержку долгосрочной национальной стратегии или плана развития; показатели эффективности управления политикой; показатели качества государственных услуг (данные показатели основаны на результатах опросов населения)²⁰.

Вторая. Индекс развития человеческого потенциала ООН²¹.

В методике используются такие индикаторы развития, как качество жизни (долголетие, образованность и уровень жизни); характеристики населения (народонаселение и трудовые ресурсы, бедность, распределение доходов и потребления, образование, здравоохранение); показатели окружающей среды (землепользование и сельскохозяйственное производство, водные ресурсы, облесение и заповедные зоны, энергопотребление и выбросы); экономические показатели (динамика экономического роста, структура производства, структура спроса, бюджет центрального правительства, платежный баланс, счета текущих операций и валютные резервы); оценка роли государства (финансирование в частном секторе, роль государства в экономике, энергетика и транспорт, связь, информатика, научно-техническое развитие); глобальные связи (международная торговля, финансовая помощь и потоки капитала).

Третья. Показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий.

¹⁹ «Оцениваем качество государственного управления» («Assessing Governance») /URL: <http://www.worldbank.org/wbi/governance> и «Государственное управление: показатели второго поколения» (Second Generation Governance indicators // International Review of Administrative Sciences, Vol. 69. 2003).

²⁰ См.: На пороге 21 века: Доклад о мировом развитии 1999/2000 года. М.: Изд-во «Весь мир», 2000. С. 209–255.

²¹ При его подсчете учитываются 3 вида показателей: средняя продолжительность жизни; уровень грамотности взрослого населения страны и совокупная доля учащихся; уровень жизни, оцененный через ВВП на душу населения при паритете покупательной способности.

Эти показатели позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, делового климата, качества регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством²².

Четвертая. Показатели, полученные в результате Обследования предприятий в странах с переходной экономикой, дают возможность сравнить качество управления, деловой климат, конкурентную среду, уровень коррупции в странах с переходной экономикой²³.

Пятая. Индекс восприятия коррупции и Барометр мировой коррупции, который составляется *Transparency International*.

Он отражает результаты опроса общественного мнения, касающегося восприятия и опыта коррупции. С этой целью используется составной индекс, основанный на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и экспертов, включая опросы жителей данной страны, — как ее граждан, так и иностранцев. Он измеряет уровни восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны.

Шестая. Индекс экономической свободы.

Он разработан *The Heritage Foundation* и газетой *The Wall Street Journal*. Степень свободы экономики рассчитывается по среднему арифметическому 10 показателей: свобода бизнеса, торговли, финансового сектора, инвестиций, труда, монетарная и фискальная свободы, гарантии прав собственности, размер бюрократического аппарата и степень защиты от коррупции.

Седьмая. Индекс непрозрачности национальных экономик.

Индекс разработан по заказу *PricewaterhouseCoopers* и определяет непрозрачность, как недостаток ясных и четких формализованных и общепризнанных процедур ведения бизнеса. Он учитывает 5 показателей, присущих экономике и политике страны и определяющих ее инвестиционный климат и стоимость капитала в ней: правовая защита бизнеса; макроэкономическая политика; корпоративная отчетность; коррупция; государственное регулирование. Данные по каждой стране формируются на основе опроса минимум 20 финансовых директоров компаний, 5 глав банков, 3 аналитиков по акциям и 5 сотрудников компании *PricewaterhouseCoopers*.

Восьмая. Индекс институциональной среды.

Он рассчитан на основе обследований государственных служащих в 15 странах по методологии Всемирного банка. Индекс включает оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения. Среди показателей эффективности реализации реформы государственного управления анализируется: восприятие населением качества предо-

²² Всемирное обследование бизнес-среды проводилось в 1999–2000 гг. Всемирным банком совместно с Европейским банком реконструкции и развития, Американским банком развития и Гарвардским университетом. В его рамках были опрошены менеджеры и собственники более 10 000 предприятий в 80 странах.

²³ Обследование проводилось посредством индивидуальных интервью с менеджерами и собственниками предприятий и охватило более 20 000 компаний в 28 странах с переходной экономикой.

ставляемых государственных услуг; восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторах по ключевым должностям; влияние мер по дерегулированию экономики.

Указанные методики оценки эффективности используются достаточно широко, и, что важно для *формирования системы аналогичных оценок в России*, практикой выявлены их слабые стороны, породившие неоднозначное к ним отношение²⁴. Выделим четыре наиболее, на наш взгляд, значимых недостатка методик оценки эффективности:

- использование в основном субъективных индикаторов, приводящее к необъективности рейтинговых оценок²⁵;
- отсутствие ответственности со стороны организаций, разрабатывающих рейтинги, а также осуществляющих рейтингование, за объективность предоставляемой информации и, как результат, недостоверность рейтинговых оценок;
- разработка многих методик конкретных стран и их неприменимость к иным условиям;
- ориентация методик в основном на сравнительную, межстрановую оценку и невозможность их использования для отслеживания динамики изменений в конкретном государстве²⁶.

Практику оценки эффективности государственного управления характеризует и ряд дополнительных трудностей, в число которых входит необходимость выработки системы показателей, отражающих *степень участия конкретного государства* (органа власти) в социально-экономическом развитии.

Сюда также следует отнести сложности выбора *количественных критериев* оценки результативности деятельности государства (государственных органов).

В качестве третьей проблемы назовем *конкуренцию подходов к пониманию сути эффективности*. В определенных ситуациях социальный и экономический подходы к оценке эффективности могут вступать в антагонистическое противоречие, поскольку в их основе лежат фундаментальные различия между общественным и экономическим интересом²⁷.

²⁴ Так, например, публикация рейтинга Всемирного банка за 2007 г. привела к дипломатическим конфликтам. Процентный ранг России по эффективности государственного управления в 2004 г. равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 30,5 единицы. В официальном сообщении МИД РФ объективность и политическая беспристрастность авторов исследования была поставлена под сомнение.

²⁵ Например, страны с более высоким уровнем экономического развития воспринимаются, как страны с более качественными системами государственного управления, а это далеко не одно и то же (подробнее см.: Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт). С. 6–7).

²⁶ Подробнее см.: Эффективность государственного управления... С. 24.

²⁷ Если основная функция государства лежит в социальной плоскости, то работа бизнес-структур нацелена на получение прибыли. Это означает, что механический перенос в сферу государственного управления стандартов бизнеса недопустим; деятельность государства должна быть направлена на выполнение социальных функций, обеспечение не только экономического, но культурного и политического развития, соблюдение интересов и социальную поддержку различных слоев населения, удовлетворение разнообразных (не только потребительских) интересов граждан (подробнее см.: Барццц И.Н. Указ соч. С. 26–27).

Наконец, стоит задача ухода от *абстрактной, декларативной и популистской* характеристики в методиках формулировки целей и ценностей государственного управления.

Аудит эффективности государственного управления в России

Различные методики оценки эффективности государственного управления постепенно внедряются и в России.

Так, в 2004 г. Министерством экономического развития и торговли РФ были применены *«Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления»* (подготовлены Всемирным банком), содержащие комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и формировавшиеся на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 источников по 18 организациям. Интегральные показатели состояли из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона; контроль коррупции.

Более глубокая имплементация в отечественное государственное управление характерна для *методик БОР* (бюджетирования, ориентированного на результат)²⁸, предусмотренных Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации 2004–2006 гг.²⁹. В рамках БОР создан механизм подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов власти (далее – ДРОНД)³⁰.

Одной из первых попыток конкретизировать перечень целей государственного управления, не сводя его исключительно к экономическим показателям, стал Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ на 2005–2007 гг.³¹. Доклад уточнял цели Правительства, определял меры их реализации, а также описывал риски. При подготовке Доклада было сформировано 114 целей Прави-

²⁸ Методики БОР – это способ формирования и исполнения бюджета, а также бюджетного контроля на основе оценки взаимосвязи между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Методики подразумевают: формирование бюджета по целям и планируемому результату; определение общей суммы ассигнований на определенные функции и программы, без детальной росписи; установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований; приоритет за внутренним контролем; мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов работы; оценку деятельности по достигнутым результатам (см. подробнее: Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. С. 3).

²⁹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

³⁰ Ключевые нормативные правовые акты, регламентирующие внедрение методик управления по результатам: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; Положение о «Докладах о результатах» основных направлений деятельности «субъектов бюджетного планирования»; Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» и др.

³¹ Предварительный вариант данного перечня целей был сформулирован в «Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2005–2007 гг.».

тельства, каждая из которых складывалась из значительного количества действий ведомств, измеримых посредством показателей. В процессе анализа результатов деятельности Правительства выявился ряд методологических трудностей.

Первая трудность — расхождения в значениях показателей, представленных в докладах, и официальных статистических данных, подготовленных Росстатом России; по ряду показателей данных вообще не было.

Вторая трудность — субъекты бюджетного планирования зачастую меняли формулировки целей и задач, произвольно исключая из мониторинга одни показатели и включая другие.

Третья трудность — отсутствовали общепринятые подходы к обоснованию целевых значений показателей для планового периода и целевых значений для среднесрочной перспективы.

Четвертая трудность — система стратегических целей развития страны была сформулирована абстрактно, не все цели можно было количественно обосновать; существовали цели, не имеющие четко выраженных показателей уровня их достижения.

Пятая трудность — отсутствие согласованной системы показателей, целей и задач субъектов бюджетного планирования и целей Правительства РФ; некоторые из них характеризовали получение результатов, лишь в незначительной степени зависящие от деятельности Правительства и субъектов бюджетного планирования.

Шестая трудность — многие показатели уровня достижения целей субъектов бюджетного планирования не отвечали требованиям адекватности, точности, объективности, достоверности, однозначности, сопоставимости, своевременности и регулярности³².

Отметим также, что методики БОР довольно давно используются во многих странах (США, Великобритания, Австралия, Швеция, Канада и др.), но прямой связи между ними и темпами социально-экономического развития не выявлено. Эти методики могут как улучшить финансирование бюджетных учреждений, так и способствовать ликвидации последних. Их, например, не применяют, *когда хотят «подстегнуть» развитие территорий*, они предназначены для воздействия на субъекты «властеотношений», а не на их объект — социально-экономическую сферу. И уж совсем контрпродуктивно закладывать методики БОР в основу крупномасштабных социально-экономических преобразований.

Но, несмотря на перечисленное, методика БОР активно использовалась в России *при реформе бюджетных учреждений*³³. Возможно, по этой причине результаты ее внедрения в отечественном государственном строительстве спорны.

В стране также предпринимаются попытки создания *системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований*. Данная практика введена указа-

³² Подробнее об этом см.: Барциц И.Н. Указ. соч. С. 30–32.

³³ См.: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

ми Президента РФ, в частности, Указом № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³⁴. Указом был утвержден *Перечень показателей* для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Он предусматривает 48 показателей в сферах финансово-экономического состояния региона, доходов и занятости населения, здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры и спорта, ЖКХ и пр. Эти показатели (на основе представлявшихся ежегодно докладов из субъектов Федерации) и стали критериями, по которым проводилась *оценка вклада органов власти региона в его развитие*.

Однако и для данного подхода характерны недостатки, повлекшие за собой низкую степень эффективности его практической реализации.

Так, *Перечень не содержал конкретных показателей*, выявление которых в субъектах Федерации повлекло бы санкции либо ощутимые меры поощрения в отношении их руководства. Обусловлено это было объективными причинами — неравномерным, асимметричным развитием регионов, а, значит, невозможностью его оценки по единой шкале.

Перечень оказался неполон и несовершенен. Акцент в нем делался на финансово-бюджетные показатели, в то время как многие ключевые данные из сферы социально-экономического развития (социальное обеспечение, ЖКХ, инфраструктурная сфера, охрана правопорядка, сельское хозяйство и др.) остались за рамками перечня. В результате, *Перечень не отражал реальной социально-экономической ситуации в регионах*.

Отметим также, что освобождение высших должностных лиц субъектов Федерации от занимаемой должности происходило вследствие потери доверия Президента, *которое с Перечнем никак не корреспондировало*. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, таким образом, носила информационно-поощрительный характер³⁵.

Далее. Содержавшиеся в Перечне показатели были *результатом работы органов власти всех уровней*. Причем федерального даже в большей степени, нежели региональных и местных. В условиях компетенционной неразберихи, эрозии законодательных стандартов, отсутствия нормативно закреплённых социальных стандартов и четких границ ответственности центра, регионов и муниципалитетов, необеспеченности регионального и муниципального уровней соответствующей ресурсной базой для осуществления возложенных на них полномочий подобная методика оценки деятельности не могла дать ожидаемых результатов.

И последнее. Многие показатели из Перечня *собственно критериями не являлись*, поскольку не отражали уровень региональной развитости. В Перечне отсутствовали и временные критерии.

³⁴ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825.

³⁵ П. «б» ч. 4 Указа предусмотрено выделение субъектам РФ грантов для содействия достижению и поощрения наилучших значений показателей с учетом методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В результате, Перечень можно было воспринимать как методику сбора статистической информации о регионах (хотя это дублировало работу органов статистики) и как индикатор настроения населения регионов, но не как систему критериев оценки уровня развития субъектов Федерации. Все это в совокупности затрудняло и затрудняет использование подобных перечней для оценки эффективности государственного управления³⁶.

Как следствие этого, данный механизм оценки подвергся серьезной коррекции. Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» был утвержден *Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, предусматривавший только 11 критериев³⁷. Немного позже Указом Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» были утверждены два перечня:

- Перечень для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (12 показателей);
- Перечень для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (9 показателей)³⁸.

Проведение этой работы требует формирования ответственного органа, в связи с чем Указом Президента РФ от 11 июля 2012 г. № 945 была создана Комиссия при Президенте РФ по мониторингу достиже-

³⁶ Эти данные содержатся на официальном сайте Министерства регионального развития РФ / URL: <http://www.minregion.ru/statparams/>

³⁷ Ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в т.ч. микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации; уровень безработицы в среднем за год; реальные располагаемые денежные доходы населения; удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений; смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации.

³⁸ Правоприменительная практика скоро покажет, насколько данная методика эффективности лучше предыдущей. Однако первый результат уже имеется: она продемонстрировала, что аудит эффективности — не разовый проект с периодичностью в год (как это предусматривалось предыдущей моделью оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Федерации).

ния целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации. Это совещательный и консультативный орган, образованный в целях совершенствования деятельности по обеспечению достижения целевых показателей социально-экономического развития страны, определенных главой государства (он является Председателем Комиссии).

Основные задачи Комиссии включают, во-первых, рассмотрение вопросов, касающихся динамики целевых показателей социально-экономического развития России, определенных Президентом РФ, а также способов и этапов их достижения.

Во-вторых, подготовку предложений по совершенствованию государственной экономической, социальной и демографической политики в целях обеспечения достижения целевых показателей социально-экономического развития страны.

В-третьих, анализ практики реализации в отдельных субъектах Федерации, отраслях экономики, организациях решений по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы и переходу на новые механизмы оплаты труда с учетом достижения конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг.

В-четвертых, оценку эффективности мер, направленных на решение задач в области социально-экономического развития России, и подготовку предложений по их совершенствованию.

Наличие такого органа тем более необходимо, что современные документы государственного стратегического планирования содержат указания на цели, целевые показатели, порядок сбора информации о них и формы оценки эффективности реализации данных документов. В качестве примера можно рассмотреть аналогичные характеристики *государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»* на период до 2025 года³⁹, в которой закреплены следующие положения.

Это раздел II «Приоритеты государственной политики в сфере реализации государственной программы, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов государственной программы, сроков и этапов реализации государственной программы». Раздел содержит подраздел 2.2. «Порядок сбора исходной информации и расчета значений целевых показателей, не включенных в Федеральный план статистических работ»⁴⁰.

³⁹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 2408-р.

⁴⁰ Подраздел содержит: целевой показатель (индикатор) «Объем инвестиций, включая капитальные вложения, осуществленных резидентами ОЭЗ на территориях ОЭЗ, входящих в туристический кластер»; определение показателя — «инвестиции в основные средства», в т.ч. направленные на строительство объектов, расположенных на территории курортов туристического кластера, осуществленные резидентами туристического кластера в течение года; единицы наблюдения — тыс. руб.; объекты наблюдения — капитальные вложения (затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, транспортных средств, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты), которые осуществляют резиденты туристического кластера в течение года; алгоритм формирования фактического показателя — сбор данных для расчета показателя производится органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Раздел XI программы «Методика оценки эффективности государственной программы»⁴¹.

Также предусматривается, что до начала очередного года реализации рассматриваемой Программы ответственный исполнитель по каждому индикатору Программы (подпрограммы) определяет интервалы значений индикатора, при которых реализация государственной программы характеризуется: высоким уровнем эффективности; удовлетворительным уровнем эффективности; неудовлетворительным уровнем эффективности.

Данную методику оценки эффективности мы оцениваем *как наиболее совершенную* в отечественной практике аудита эффективности деятельности органов власти. Осталось выяснить, как она будет работать на практике. Тем более что в новом Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации»⁴² Счетная палата определена как орган, ответственный за оценку эффективности распоряжения федеральными ресурсами, включая стратегический аудит.

Так, в п. 9 ст. 13 данного Закона оценка эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития России предусмотрена в качестве одной из функций Счетной палаты. В п. 6 ст. 14 предусмотрено, что аудит эффективности применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития России и осуществления возложенных на нее функций. А согласно п. 7 той же статьи стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов реализации стратегических целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития России. При этом оценке подлежат конечные (целевые) и достигнутые (текущие) значения ключе-

⁴¹ Раздел предусматривает, что: эффективность программы оценивается путем сопоставления плановых и фактических значений показателей (индикаторов), объемов расходов с учетом реализовавшихся рисков; результаты оценки эффективности служат для принятия решений ответственным исполнителем программы (подпрограммы) по корректировке перечня и составов мероприятий, графиков реализации, а также объемов бюджетного финансирования в соответствии с законодательством РФ; оценка эффективности реализации программы (подпрограммы) проводится на основе: оценки степени достижения индикаторов государственной программы (подпрограммы); оценки степени достижения по целям (задачам) программы (подпрограммы); степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы, путем сопоставления фактических и плановых объемов финансирования программы в целом и ее подпрограмм и сопоставления фактических и плановых объемов финансирования подпрограмм из всех источников ресурсного обеспечения в целом (федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов Федерации, внебюджетные источники); степени реализации мероприятий программы (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации) на основе сопоставления ожидаемых и фактически полученных непосредственных результатов реализации основных мероприятий подпрограммы по годам на основе ежегодных планов реализации программы.

⁴² Законопроект № 174995-6 принят Государственной Думой 22 марта 2013 г., одобрен Советом Федерации 27 марта.

вых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации социально-экономических эффектов и совокупных эффектов социально-экономического развития России.

* * *

По мнению автора статьи, государственное управление со встроенной функцией оценки собственной эффективности — это типичный пример управления с «обратной связью», значение которого «...для систем управления осознается совершенно недостаточно... — писал известный британский кибернетик Стаффорд Бир в своей книге «Кибернетика и менеджмент». — Если бы это утверждение не соответствовало истине, наши системы управления были бы гораздо более эффективными, чем они являются на самом деле. По какой-то непонятной причине мы научились хорошо использовать обратную связь только в определенных машинах: двигателях, артиллерийских орудиях, судах и на некоторых предприятиях. В других областях она почти совсем неизвестна...»⁴³. Книга С. Бира «*Cybernetics and Management*» впервые вышла в 1959 г.⁴⁴. Однако, как мы попытались показать, наука и практика оценки эффективности до сих пор не вышли на тот уровень, чтобы играть определяющую роль в процессе управления.

⁴³ Стаффорд Б. Кибернетика и менеджмент. Пер. с англ. М.: КомКнига, 2006. С. 46–47.

⁴⁴ Beer Anthony Stafford. Cybernetics and Management. English Universities Press, 1959.