

- науч. тр. / В. В. Михайлов, В. А. Шабашев, О. В. Глушакова. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004. – С. 132-136.
6. Морозова, Е. А. Уровень жизни, качество жизни, социальная защищенность – общее и особенное / Е. А. Морозова, В. А. Шабашев // Вестник КузГТУ. Научно-практический журнал. – 2006. – № 5. – С. 103-108.
7. Политика доходов и качество жизни населения / под ред. Н. А. Горелова. – СПб: Изд. Дом «Питер» 2003. – 653 с.; Михайлов, В. Системный подход к управлению качеством жизни населения региона / Прошкин Б., Шабашев В., Хохлов А., Ким Ю. // Сборник докладов Международной научно-практической конференции «Проблемы реформирования региональной экономики». – Кемерово, 1995. – С. 27-31 и др.
8. Социально-экономические концепции качества жизни. – М., 1977. – С. 25-35.
9. Шабашев, В. А. Качество жизни населения региона: теория и система управления / В. А. Шабашев, А. Д. Леванов, Л. Н. Щербакова. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004. – С. 21.

УДК 338.266:351/354

В. А. Шабашев, А. Ю. Нестеров

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проводимая в Российской Федерации административная реформа с 2006 года вступает во вторую стадию реализации. Как известно, на первом этапе реформирования решались проблемы, связанные с рационализацией структуры государственных органов исполнительной власти, а также проблемы эффективного распределения функций и полномочий между ними. Примечательно, что круг рассматриваемых вопросов не ограничивался исключительно федеральным уровнем государственного управления. Весьма существенные результаты были получены в сфере распределения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами управления, что нашло свое отражение в принятых законодательных актах.

На втором этапе реализации административной реформы, рассчитанной на период до 2008 г., предполагается осуществить не менее масштабные преобразования, затрагивающие в большей степени сущностные проблемы организации государственного управления. Согласно проекту Концепции административной реформы, разработанной Министерством экономического развития и торговли РФ, предполагается достижение следующих основных целей:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- снижение издержек бизнеса, обусловленных государственным регулированием экономики (в частности взаимодействием бизнеса с органами государственной власти);
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Намечены также и основные направления деятельности и мероприятия по достижению поставленных целей. Среди них особого внимания заслуживают следующие:

- внедрение системы управления по результатам и соответствующая переориентация деятельно-

сти органов исполнительной власти, согласно требованиям этой системы управления;

- разработка стандартов государственных услуг;
- разработка административных регламентов;
- разработка и внедрение особых механизмов управления, ограничивающих (предотвращающих) возможные проявления субъективного фактора при выполнении функций органами исполнительной власти, существенные полномочия которых позволяют как необоснованно предоставлять, так и ограничивать условия реализации прав и свобод гражданами и субъектами бизнеса (например проведение обязательной независимой антикоррупционной экспертизы законопроектов и других нормативно-правовых актов, разработка и реализация ведомственных антикоррупционных программ и другое).

Наиболее проблематичным является формирование адекватной системы критериев и показателей оценки эффективности деятельности, особенно если речь идет, во-первых, об эффективности проведения самих реформ и, во-вторых, об эффективности государственного управления как результата реализации реформ. В Концепции административной реформы предусматривается ряд количественных индикаторов, а именно:

- степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг (по данным фонда «Общественное мнение» в 2004 году она составляла 14 %, при планируемом значении в 2008 году – 50 %);
- доля издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке (по данным опроса «ОПОРА России» и ВЦИОМ в 2004 году она составляла 8,5 % при планируемом значении в 2008 году – 5 %);

- индикатор GRICS¹ (Governance Research Indicator Country Snapshot), позволяющий определять рейтинг РФ по качеству государственного управления (рассчитывается Всемирным банком один раз в два года, планируется к 2008 году войти в список 50 стран с наиболее эффективным государственным управлением).

Предполагается, что оценка эффективности государственных органов исполнительной власти будет производиться населением и бизнес-структурами, то есть, по сути, «потребителями» результатов реформирования.

Подобный методологически верный подход целесообразно спроецировать на уровень субъектов Федерации и муниципальных образований для разработки соответствующих систем оценки эффективности органов государственной исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Особо актуальной эта задача становится в условиях реализации реформы местного самоуправления, активная фаза которой в некоторых регионах начнется в 2006 году. До сих пор при наличии множества вариантов сколько-нибудь универсальной методики оценки эффективности органов государственного управления и органов местного самоуправления не разработано, что, в свою очередь, не позволяет не только давать некоторую оценку эффективности управления, но и проводить сопоставительный анализ как в региональном, так и в муниципальном разрезе.

На практике для определения эффективности управления часто прибегают к методам экспертных оценок или к сопоставлению многочисленных и разнообразных показателей социально-экономического состояния (и/или социально-экономического развития) субъекта Федерации или муниципального образования. При этом в анализе часто упускается наличие причинно-следственной связи между непосредственно действием (бездействием) соответствующих государственных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления муниципального образования и результатом социально-экономического развития территории.

Проблема объективизации эффективности государственного (на уровне субъекта Федерации) и муниципального управления может быть, на наш взгляд, решена при соблюдении следующих условий:

- 1) наличие комплексной программы социально-экономического развития субъекта Федерации или муниципального образования. Зафиксированные в программе значения показателей должны быть не столько прогнозными, сколько плановыми,

отражающими реальные потребности населения и бизнеса, выраженные в конкретных целях. В этой связи система показателей качества жизни населения наиболее полно отражает содержание социально-экономического развития территории и, таким образом, может служить одним из оснований оценки эффективности управления через степень выполнения программы;

- 2) наличие системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления, основанной на определении необходимых и фактических значений качественных, количественных (объемных), ресурсных и временных характеристик оказываемых государственных и муниципальных услуг по всему их перечню (структура оказываемых услуг, содержание услуг с учетом минимально допустимых значений, качество, экономичность услуг, максимально допустимый период времени оказания услуг и т. д.);

- 3) наличие административных регламентов, предусматривающих строго заданную последовательность реализации типовых процедур по оказанию государственных и муниципальных услуг, временные параметры процесса оказания услуг, а также наиболее целесообразные формы организации работы при проведении каждой из процедур;

- 4) наличие независимых институтов экспертной оценки (в том числе для проведения региональных и муниципальных социологических исследований, социально-психологического мониторинга и пр.) эффективности государственного и муниципального управления через динамику степени удовлетворенности как социально-экономическим состоянием, так и развитием территории;

- 5) наличие информационно-коммуникативных технологий и средств, позволяющих обеспечить необходимую прозрачность деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Очевидно, что в результате в органах управления должна сформироваться принципиально новая система управления, ориентированная на результат. А следовательно, возможна трансформация оценочных показателей социально-экономического развития территории в систему сбалансированных показателей (BSC) деятельности органов управления с целью формирования действительно «ответственной» структуры органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Рассматривая вопрос формирования некоторого интегрального показателя эффективности государственного (на уровне субъекта Федерации) или муниципального управления (подобно критерию GRICS), представляется возможной адаптация ряда известных и успешно применяемых международными организациями показателей к уровню субъекта Федерации и муниципального образования², в том числе:

¹ GRICS – показатель государственного управления строится на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, состоит 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.

² Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный ма-

показатель BEEPS, позволяющий получить сравнительную оценку качества управления, делового климата, конкурентной среды, уровня коррупции;

- показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований государственных служащих и населения (в том числе индекс институциональной среды, включающий интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности, и предсказуемости ресурсного обеспечения);
- показатели эффективности реализации реформы государственного управления: восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг, восприятие престижа государственной службы, соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторах по ключевым должностям, влияние мер по дерегулированию российской экономики и другие.

На региональном и муниципальном уровнях структура переменных, входящих в соответствующие показатели, претерпит изменения в сторону увеличения числа учитываемых характеристик и параметров, относительная важность которых для развития территории может быть оценена как высокая и на значения которых органы управления могут оказывать реальное влияние. Причем состав переменных, в силу объективной неоднородности как субъектов Федерации, так и муниципальных образований, необходимо определять для различных типов территориальных образований. Рейтинговые оценки субъектов Федерации или муниципальных образований рассматриваются в этом случае в рамках определенного типа. Таким образом, проблема несопоставимости условий при оценке эффективности государственного и муниципального управления будет частично решена.

В практике возможно также применение индекса истинного прогресса (Genuine Progress index – GPI), предложенного К. Коббом в 1989 году и включающего более 20 индикаторов экологии, здоровья, образования и состояния природных ресурсов и т. д., а также другие показатели.

Гораздо более неопределенной представляется проблема формирования системы показателей оценки эффективности управления на основе характеристик государственных и муниципальных услуг. В настоящее время имеется нормативная база в отношении очень небольшого числа оказываемых услуг (как правило, в жилищно-коммунальном хозяйстве, на транспорте, в связи, строительстве и т. д.). Практически отсутствуют нормы и нормативы услуг, оказываемых непосредственно органами управления. Аналогичная ситуация наблюдается и с административными регламентами. Причем это харак-

терно не только для уровней муниципальных образований и субъектов Федерации. Разработка методической базы реализации административной реформы является одной из первоочередных задач федеральных органов государственной власти, предусматривающей активное участие регионов.

Анализируя возможности формирования пилотного варианта системы критериев и показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления в Кемеровской области и в ее муниципальных образованиях, обращает на себя внимание наличие объективных предпосылок участия региона в разработке нормативно-правовой базы в рамках административной реформы. В настоящее время в Кемеровской области разработаны и приняты к реализации два основополагающих, на наш взгляд, документа – Концепция управления качеством жизни населения Кемеровской области, а также Программа социально-экономического развития Кемеровской области до 2010 г., – отвечающих требованиям стратегического развития РФ.

Таким образом, реализация мероприятий, предусмотренных Концепцией административной реформы в РФ, сопряжена с существенными преобразованиями в деятельности государственных органов управления субъектов Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, с усилением ориентации их деятельности на достижение общественно значимых целей, на повышение качества жизни населения. Формирование качественно новой системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления является неотъемлемой частью реформирования.

териал подготовлен Секретариатом доноров по реформе государственной службы в России, Департаментом международного развития Великобритании / Всемирный Банк для Министерства экономического развития и торговли РФ. – М., 02.07.2004 г.