МИНОБРНАУКИ РОССИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Иркутский государственный университет»

Институт социальных наук

В.П. Чебунин

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

#  Учебное пособие

Иркутск 2019

УДК 338.27

ББК 65.05

Ч

Печатается по решению учебно-методической комиссии

Института социальных наук Иркутского государственного университета

Рецензенты:

кандидат экономических наук, доцент

доктор экономических наук, профессор И.С. Кородюк

**Чебунин В.П.** Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных органов власти: учебное пособие / В. П. Чебунин,– Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2019. – 105 с.

ISBN

В учебном пособии рассмотрена проблематика оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных органов власти. Описываются функции, принципы и типы оценок . Изложены основные методы расчетов эффективности деятельности государственных и муниципальных органов власти.

Рекомендуется студентам (дневного и заочного отделений) направления подготовки магистратуры 081100.62 «Государственное и муниципальное управление».

УДК 338.27

ББК 65.05

©Чебунин В.П. 2019

©ФГБОУ ВПО «ИГУ», 2012

#  СОДЕРЖАНИЕ

# Введение 3

# 1.Эффективность государственного управления 5

## 1.1. Теоретико-методологические подходы

## к определению эффективности 5

## 1.2. Концептуальные модели эффективности 8

## 1.3. Интегральные показатели оценки эффективности

##  государственного управления 11

## 1.4. Показатели эффективности и результативности деятельности

## органов власти 14

## **1.5 Оценивание как практика измерения эффективности 18**

## **1.6.Специфика механизма оценки эффективности деятельности**

## **органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 20**

## **1.7.Перспективы трансформации системы оценки**

## **эффективности деятельности органов исполнительной власти**

## **субъектов Российской Федерации 25**

## **2.Институт оценки эффективности деятельности органов**

##  **исполнительной власти субъектов российской федерации 28**

## **2.1. Роль механизма оценки эффективности деятельности**

##  **региональных органов исполнительной власти 28**

# **2.2. Качество института оценки эффективности**

#  **деятельности региональных органов исполнительной власти 31**

# 2.3.Эффективность муниципального управления: сущность и

#  подходы к оценке(на примере Иркутской области) 37

**3.Эффективность деятельности органов государственной власти:**

**оказание государственных услуг 50**

**3.1.Сущность и концептуальные модели 50**

# 3.2. Государственные услуги: понятие, классификация, право 59

# 3.3 Методика исследования и анализа качества

#  предоставления государственных услуг 66

## 4 . Эффективность управления в теории организаций 69

# **Заключение 75**

# **Литература 80**

Приложение1. 83

 [**Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 (ред. от 26.11.2015) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов...**](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/)

# 1.Эффективность государственного управления

## 1.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности

Модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы. Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. В условиях изменений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, становится очевидной необходимостью разработка сбалансированной системы показателей и критериев эффективности деятельности органов государственной власти.Существуют несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности эффективности. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои особенности. Так, в политике «эффективность» рассматривается как нечто положительное и желательное, получая тем самым смысл ценностной характеристики деятельности. В отношении к деятельности органов власти это термин стал действенным политическим символом, способным организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений. В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение.

В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. В исследованиях по экономике и менеджменту выделяется два подхода к оценке эффективности. Первый связан с оценкой технической эффективности, второй – экономической эффективности. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует о том, что «делаются правильные вещи». Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т. е. насколько «правильно делаются эти вещи». Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами.

В исследованиях эффективности государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами.

1) Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.

2) Подход, развивающий теорию веберовскойрациональной бюрократии. С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.

3) Подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.

4) В рамках концепции профессионализма эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

5) Экономический подход, связывающий повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

6) Экологический подход, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

7) Подход, основанный на концепции управления качеством. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотнесении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность исоциальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. При анализе эффективности государственного управления особое значение играет социальный эффект. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития. Российский социолог Г. В. Атаманчук подразделяет социальную эффективность государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти в частности на три вида:

1. Общая социальная эффективность. Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т. е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов).

2. Специальная социальная эффективность. Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами. К критериям этого вида относятся:

* целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Необходимо законодательно установить, какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижении оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц;
* нормативы затрат времени на решение управленческих вопросов, на выработку и прохождение любой управленческой информации;
* стиль функционирования государственного аппарата;
* нормативы, технологии, стандарты, которым обязан следовать каждый руководитель и государственный служащий;
* сложность организации государственного аппарата, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей;
* издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

3. Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий.

Эффективность деятельности органов государственной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и прежде всего социально-политическими результатами деятельности органов власти. Для оценки эффективности государственного управления и деятельности органов государственной власти необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли своевременно корректировать деятельность органов государственной власти.

Различные теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности находят свое отражение в концептуальных моделях.

## 1.2. Концептуальные модели эффективности

В теории управления выделяют несколько моделей эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель . Общая характеристика моделей эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности.

Системно-ресурсная модель основана на анализе соотношения «организация – окружающая среда». Эффективность в данной модели – способность организации эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования.

С позиций целевой модели организация эффективна в той степени, в которой она достигает своей цели.

Модель удовлетворенности участника опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов. Организация рассматриваются как кооперативный побудительно-распределительный механизм, настроенный на то, чтобы получать отдачу от своих членов через обеспечение достойного вознаграждения их усилий.Комплексная модель рассматривает эффективность как интегральную и структурированную характеристику деятельности организации. Она включает в себя оценку экономичности, действенности, производительности, качества продукта или услуги, результативности, прибыльности, качества трудовой жизни и внедрения новшеств.Модель, содержащая противоречия, исходит из того, что эффективных организаций не существует. Они могут быть эффективными в той или иной степени, поскольку:

1. сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей социальной среды;
2. имеют множественные и противоречивые цели;
3. имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние источники оценок;
4. имеют множественные и противоречивые временные рамки.

В модели, предложенной американским социологом Р. Лайкертом, эффективность рассматривается как сложное взаимодействие различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический. Так, по мнению Лайкерта, эффективность определяют три группы факторов:

1. внутриорганизационные – формальная структура органа власти, экономическая база, профессионально-квалификационный состав государственных служащих;
2. промежуточные переменные – человеческие ресурсы, организационная культура, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации деятельности;
3. результирующие переменные – рост или падение производительности труда, степень удовлетворенности запросов потребителей.

Анализ различных моделей эффективности позволяет сделать вывод о том, что каждая из рассмотренных моделей имеет свои преимущества и в тоже время ограничения.Различные подходы к эффективности находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом. Функциональный аспект включает производительность; экономичность; адаптивность, т. е. способность оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий; гибкость; оперативность и своевременность выявления и решения управленческих проблем.Структурный аспект эффективности, как правило, связывается с эффективностью целеполагания (сравнение нормативных и осуществляемых целей, сравнение осуществляемых целей и результатов управления, сравнение полученных результатов с объективными потребностями); рациональностью организационной структуры (распределения ответственности и полномочий, организация взаимоотношений между сотрудниками и подразделениями); соответствием системы управления, ее организационной структуры объекту управления; стилем управления (юридические формы, методы и процедуры управления); характеристиками должностных лиц (общекультурными, профессиональными, личностными).Рассматривая организационно-институциональный аспект эффективности, важно подчеркнуть, что оценка эффективности является производной от того, какое место и какие функции выполняет организация в системе межорганизационных отношений. В этой связи факторы, критерии, параметры оценки эффективности органов государственной власти будут существенно отличаться от коммерческих организаций, поскольку у них различны как целевые ориентиры, так и другие составляющие организационной деятельности.В предметно-целевом аспекте эффективности в зависимости от целевых ориентиров, предмета оценки и сравниваемых параметров организационной деятельности выделяются виды эффективности. К ним относят: организационную, экономическую, технологическую, социальную, правовую, психологическую, политическую, этическую, экологическую.С точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов государственной власти, рассматриваемого как социальная целостность и система.Эффективность как интегральная и структурированная характеристика деятельности является не только показателем, но и процессом, который необходимо организовать и которым нужно управлять.Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием: выбор системы показателей эффективности; разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности; измерение показателей эффективности; сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:

1. субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностные ориентиры);
2. объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент, например сфера деятельности – процесс, результат или последствия; структурно-институциональный аспект, кадры);
3. инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные. Этот момент является основным в подготовке к проведению оценки. В разработке критериев оценки необходима некоторая гибкость. Критерий эффективности - признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. Показатель эффективности - это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.Среди основных требований, предъявляемых к критериям оценки, можно выделить, что:

1. критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;
2. критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике;
3. критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников.

Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

## 1.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления

В международной практике используются различные интегральные показатели для оценки эффективности государственного управления, которые были разработаны международными организациями.

 Показатель GRICS (GovernanceResearchIndicatorCountrySnapshot), оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя: а) процессы выбора, контроля и замены правительства; б) способность правительства формулировать и проводить политику; в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе. Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

-право голоса и подотчетность – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Например, показатель степени независимости прессы;

 -политическая стабильность и отсутствие насилия – индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса;

--эффективность правительства – индекс отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

-качество законодательства  – значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как: контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

-верховенство закона – индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;

--контроль коррупции  – индекс отражает восприятие коррупции в обществе, при этом учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

1. Показатели (WBES) позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, делового климата, качества регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством.
2. Показатели (BEEPS) позволяют получить сравнительную оценку качества управления, делового климата, конкурентной среды, уровня коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой.
3. Индекс восприятия коррупции (ИВК). Это составной индекс, который позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в различных странах.
4. Барометр мировой коррупции организации «TransparencyInternational» (ТИ). Если целью ИВК является оценка уровня коррупции в мире, то Барометр, прежде всего, ориентирован на восприятие средним человеком уровня коррупции. По данным индекса 48,7% опрошенных в России считает, что коррупция оказывает очень существенное влияние на бизнес-среду (16,6 % – Канада, 7,4% – США, 34,7 % – Великобритания), 21,8% опрошенных считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние на личную жизнь и жизнь его семьи (42,5% – Канада, 26,5% – США, 10,9 % – Великобритания).
5. Индекс экономической свободы (ИЭС) организации «HeritageFoundation» был разработан Фондом Наследия совместно с Уол Стрит. Информационной базой ИЭС являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. В 2003 г. ИЭС рассчитывался для 161 страны на основе 50 характеристик, объединенных в 10 факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интервенция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, зарплаты и цены, имущественные права, государственное регулирование, черный рынок. Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от одного до пяти: чем больше значение показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. С 1995 г. значение этого индекса по России растет, если в 1995 г. этот индекс для России составил 3,4, то начиная с 2000 г. он держится на уровне 3,7.
6. Индекс непрозрачности позволяет оценить воздействие непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений. «Индекс непрозрачности» представлен в виде интегрального «Фактора непрозрачности», составленного на основе пяти первичных показателей, характеризующих следующие сферы, влияющие на рынок капитала: коррупция в государственных органах; законы, регулирующие права собственности; экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая); стандарты финансирования; регулирование коммерческой деятельности.

Аббревиатура из английских названий областей исследования (соответственно, Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) образуют слово «CLEAR» (от англ. clear – «ясный», «прозрачный», «четкий»). Двумерное измерение (ранжирование стран по степени непрозрачности и оценка «премии за риск» – увеличения стоимости иностранных кредитов) позволяет оценить реальные издержки, обусловленные непрозрачностью. Значение Индекса непрозрачности по России составило 83,59, что значительно выше показателей как стран ОЭСР, так и стран Центральной и Восточной Европы.

1. Показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований государственных служащих и населения.
2. индекс институциональной среды, который рассчитывается на основе обследований государственных служащих в 15 странах (в том числе, в Албании, Аргентине, Болгарии, Индии, Индонезии и Молдове) по методологии Всемирного Банка (разработана при поддержке Программы сотрудничества между Банком и Нидерландами). Индекс институциональной среды включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.
3. Показатели, рассчитываемые на основе проводимых в России обследований (без возможности прямых международных сопоставлений). Данная группа показателей эффективности реализации реформ государственного управления включает широкий круг планируемых и проводимых обследований населения, предприятий и организаций, а также государственных служащих по вопросам, связанным с определением тех или иных характеристик деятельности органов власти (восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг;, восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям; влияние мер по дерегулированию российской экономики).

 Следует отметить, что на сегодняшний день **не имеется достаточно четко сформулированных стратегии развития, системы построения целевых ориентиров в органах государственной власти.** Кроме того, новое позиционирование административных структур происходит в условиях изменения всей системы государственного управления, в условиях нечетких позиций различных субъектов управления, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В данном контексте особую значимость приобретают вопросы, связанные с созданием комплексной модели управления эффективностью деятельности органов власти, включающей систему целеполагания, обоснованного выбора приоритетов, систему оценки качества управления и мониторинга достигнутых результатов. Именно потому, что процессы государственного управления становятся крайне многообразными, вариативными и интенсивными, возникает потребность в максимально возможной структуризации с позиций широко понимаемых «ресурсов» и «результатов». С этим связано также активное использование формализованных оценок. Система оценки эффективности неразрывно связана с циклом планирования, в котором планируются, достигаются и оцениваются объем и эффективность деятельности органа власти. Система оценки эффективности побуждает к определению различного рода целей, за выполнение которых ответственен орган власти, и к определению временного периода, в течение которого эти цели будут достигнуты. Обязательства по достижению результатов фиксируются в показателях эффективности деятельности. В связи с этим система оценки профессиональной деятельности государственных служащих, основанная на системе сбалансированных показателей, должна быть связана с уровнем достижения стратегических и оперативных целей органа в целом, а не привязываться только к оценке качества выполнения отдельных управленческих процедур и операций.

## 1.4. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

 Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей имеет множество преимуществ:

1. процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся боле прозрачными; наличие как опережающих показателей, характеризующих факторы успеха в будущем, так и показателей за прошедшее время позволяет проводить ретроспективный анализ;
2. повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей, качественных показателей;
3. создаются дополнительные возможности для достижения эффективности внутренних административных процессов и определения условий совершенствования организационной структуры и внутренних процессов, профессионального развития государственных служащих;
4. наличие логичных и взаимосвязанных критериев позволяет дифференцировать оплату труда служащих.

 Главное преимущество сбалансированной системы показателей заключается в том, что она позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую взаимосвязь между всеми ключевыми аспектами деятельности органов власти. При разработке показателей результативности и эффективности деятельности важным является соблюдение взаимосвязи системы планирования, оценки, оплаты труда и ориентация служащих на достижение плановых показателей.Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

1) соотнесенность - показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;

2) четкость и однозначность, простота в понимании и использовании - с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;

3) сравнимость - в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;

4) проверяемость - показатели должны быть сформулирован таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;

5) статистическая надежность - показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

6) экономическая целесообразность - очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;

7) чувствительность - показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;

8) отсутствие внутренних «антистимулов» - при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;

9) гибкость в отношении инноваций - система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;

10) быстрота обновления - показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

 Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения, необходима сложная предварительная оценка по определению показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки. Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате, не совсем ясно, какое отношение к основному процессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач может вести к повышению прозрачности и быть дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.Система оценка эффективности деятельности связана с системой оценки персонала и управлением человеческими ресурсами в органах власти. Используя систему оценки эффективности для «самообучения», управления компетенциями, орган власти делает еще один шаг в сторону организационного развития. При разработке и внедрении элементов управления по результатам необходим интегрированный подход, важным представляется анализ роли контекстов, взаимосвязей, отдаленных и вариативных последствий применения инновационных технологий, что способствует более эффективному использованию в управленческой практике инструментов управления по результатам.

## **1.5 Оценивание как практика измерения эффективности**

Оценка программ и политик, как и другие элементы новой модели го­сударственного менеджмента, появилась и укрепилась в сфере публич­ного администрирования в последней трети XX в., в связи с неудовлет­ворительным состоянием сферы публичных финансов, убыточностью большинства социальных программ государства всеобщего благоденствия. Как отмечает отечественный исследователь Д.Б. Цыганков, «внедрение института оценивания политик и программ происходило вслед за реали­зацией реформ государственного управления, и значение данного инсти­тута для успеха реформ стало общепризнанным» (Цыганков 2009: 174).

Основополагающей работой, посвященной оценке, является труд Э. Шу­мана «Исследование оценки» 1967 г., рассматривавший оценку как область, требующую изучения. Несмотря на то что с того времени оценка стала аб­солютно неотъемлемой частью политико-управленческого цикла, и сегодня «оценка эффективности системы государственного управления представ­ляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-­политического управления» (Гаман-Голутвина и др. 2009: 3).

По мнению Х. Вольманна, развитие практики оценки характеризова­лось тремя качественными изменениями, тремя волнами: на первой «внед-

рение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политики и максимизацию эффективности воздействия тех или иных про­грамм», на второй волне усилия были сконцентрированы на экономической эффективности, на третьей - оценка стала «интегральной частью полно­ценного государственного управления» (Вольманн 2010: 94).

 Запрос на повышение эффективности, озвученный новым публичным управлением, предопределил значение оценки как обязательного компо­нента новой модели управления в государстве. Как пишет известный экономист П. Хейне, «эффективность неизбежно является оценочной ка­тегорией», поскольку «всегда связана с отношением ценности результа­та к ценности затрат» (Хейне 1993: 169). Связь оценки с эффективностью и результативностью особо подчеркивается Ж. Кенелом (Кенел 2009: 31). Оценивание как деятельность неизбежно возникает для анализа резуль­татов и эффектов политики.

 Исследователи отмечают ключевую роль оценки как отличия нового ме­неджмента от прежней «веберовской» модели управления и источника но­вого знания (Hatton 2007: 430; Кенел 2009: 31). В общем смысле оценивание (policy evaluation) представляет собой «систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, ко­торый проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повы­сить эффективность программы и/или разработать планы на будущее» (Кузь­мин 2009: 27). В государственном управлении, как правило, применяется оценка, ориентированная на использование, проводимая «для заранее опре­деленных пользователей, с ясным пониманием того, каким образом они бу­дут использовать результаты оценки» (Patton 2008: 56).

 Подобный подход к использованию данных, полученных в ходе оце­нивания, перешел в практику госструктур также из бизнес-сектора и свя­зан с практикой менеджмента, основанного на всеобщей оценке качества (англ. total quality management), включающей, помимо сугубо экономи­ческих, также иные качественные социально-профессиональные, психо­логические компоненты.

 В системной теории, на основе которой формировалась отчасти и тео­рия принятия политических решений, оценка результатов является важ­нейшим элементом анализа .Соответствующее значение практики оценки результативности и эффективности политики как необходимого заключительного этапа отмечают зарубежные и отече­ственные специалисты При этом именно этап оценки результатов предопределяет цикличность

указанного процесса. Понимание процесса принятия политических ре­шений как динамического, состоящего из функционально определенных и последовательно расположенных стадий, предполагает ключевую роль фазы оценки полученных результатов .

Роль и функция этого этапа состоят не только в ретроспективном ана­лизе проведенной политики или программы, но и в корректировке и раз­работке перспективных планов дальнейшего развития. Представляя об­ратную связь для лица, принимающего решения, оценка эффективности детерминирует характер и значимые признаки будущих политических решений.

Операционализация и расчет таких понятий, как общественно значи­мый эффект - трудоемкие процессы в силу очевидной неоднозначности процесса и результатов измерения подобных объектов. Как подчеркива­ют авторы коллективного труда «Государственная политика и управле­ние», сложность проблемы измерения предопределяется «отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль», а также тем, что «продук­ция организаций государственного сектора, как правило, трудно подда­ется измерению и не предназначена для конкуренции». Проблему измерения результатов как одно из наиболее критичных различий между государственным и частным менеджментом отмечали в своих исследованиях Дж. Данлоп; Рейни, Бакофф и Левин; Р. Нойштадт Значительные сложности, кроме того, связаны с адекватностью, ва­лидностью оценки, ее абсолютной соизмеримостью с объектом (оцени­ваемым эффектом). Исследователи отмечают, что «ограничения по вре­мени и ресурсам часто ведут к выбору упрощенных, легко собираемых количественных показателей, которые в действительности не измеряют результаты так глубоко, как могут, особенно на уровне выходов» В рамках НГУ предполагается необходимость проведения оценочных процедур как извне (высшим институтом аудита), так и изнутри (внут­ренний аудит) .По мнению М.Г. Решетникова и И.В. Быкова, среди различных видов оценок наиболее объективна оцен­ка общественным мнением и обществом в целом При этом очевидно, что возможности ее адекватного измерения весьма ограничены.

Непрозрачность концептуального поля подобного рода аналитической деятельности порождает множественность используемых терминов (мо­ниторинг, оценка, экспертиза, аудит и др.) и их частичное совпадение Мониторинг, по сути, представляет составную часть оценки, посколь­ку представление результатов анализа невозможно без сбора информа­ции. Различие с аудитом проходит по критериям конечного оценивания: в первом случае они скорее операциональны, на­целены на выявление технической эффективности программы; во втором ориентированы на общественную значимость и интересы целевых со­циальных групп.

 Исследователь А.А. Дегтярев предлагает проводить четкое различие между понятиями диагностики, оценивания и экспертизы. Оценку, вслед за У. Данном, А.А. Дегтярев предлагает понимать как деятельность, на­целенную на изучение «результатов осуществления публичной полити­ки, которые соотносят с содержанием определенных ценностей».

 Таким образом, мониторинг и оценка эффективности и результатив­ности суть основа административных преобразований по модели нового государственного управления, ставшая классикой теории и практики го­сударственного менеджмента сегодня. Любая внедряемая программа, равно как и любая проводимая политика (реализуемая планом, к приме­ру), в настоящее время с необходимостью содержит четкий перечень по­казателей конечной результативности, достижение которых говорит о степени ее экономической и социальной эффективности.

## **1.6.Специфика механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется с 2007 г. на основе ра­мочного указа Президента России, утвердившего перечень из 43 основ­ных показателей. Пилотный проект в указанной сфере, реализованный специалистами Администрации Президента России, представлял анализ реперных точек социально-экономического развития регионов, по ре­зультатам которого был выпущен первый доклад об итогах деятельности региональных администраций в 2006 г.

Окончательное организационно-институциональное оформление в рамках Минрегиона России система оценки эффективности получила с принятием основополагающего для сферы оценки постановления Пра­вительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322, закрепившего Перечень по­казателей, методику и форму доклада.

Данные по показателям представляются и анализируются с времен­ным лагом в один год, что отвечает мировым стандартам проведения по­добных исследований.

Окончательным этапом оценки является выявление регионов-лидеров в рейтинге по оценке эффективности, которым в целях поощрения вы­деляются гранты в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 августа 2008 г. № 608. Выделение грантов основывается на анализе нормативно закрепленных показателей в четырех сферах (госуправле­ния, здравоохранения, образования и ЖКХ) по результативности (40%), доле неэффективных расходов (50%), удовлетворенности граждан (10%).

Собранная и проанализированная информация по оценке эффектив­ности содержится в свободном доступе в рамках информационно-­аналитической системы «ГАС Управление», массив информации охва­тывает временной период с 2007 по 2010 г.

 По регламенту процедуры по результатам количественных расчетов проводится экспертиза с привлечением специалистов заинтересованных федеральных ведомств, а также независимых экспертов (не более одной трети численности экспертной группы). Вмешательство экспертов в ре­зультаты количественного анализа, при их слабом влиянии на этапах об­суждения механизмов расчета, является существенным недостатком про­водимой Минрегионом России оценки. При этом Всемирный банк, осу­ществлявший финансирование деятельности экспертов в 2008-2010 гг., закрыл программу содействия проведению административной реформы в Российской Федерации в 2011 г. и временно их деятельность осущест­вляется на безвозмездной основе.

Механизм оценки эффективности подвергся значительной трансфор­мации, основные этапы которой фактически отражают стадии развития общегосударственной концепции региональной политики и простран­ственного развития.

С середины 2000-х годов с повышением внимания к проблемам ре­гионального развития на государственном уровне руководитель профиль­ного министерства В. Яковлев сообщил, что в России «достигнут предел эффективности политики выравнивания» (см. Марченко 2011), в соот­ветствии с чем в представленной им «Концепции стратегии социально­экономического развития регионов Российской Федерации» предлага­лось, исходя из идеи поляризованного развития, сделать «ставку госу­дарства на поддержку и ускоренное развитие полюсов роста, так назы­ваемых локомотивов».

Принцип выделения и поощрения наиболее активных и развитых субъ­ектов Российской Федерации был также положен в основу разрабаты­ваемого института оценки эффективности.

Однако преимущества поляризованного пути развития оспаривались представителями экспертного сообщества, отмечающими, что «в усло­виях рыночной экономики поляризованное развитие... идет естествен­ным путем, оно не нуждается в специальной поддержке и, наоборот, должно сдерживаться, чтобы межрегиональные различия не перешли критическую черту»

Под влиянием подобных научно и эмпирически обоснованных пред­ставлений Минрегионом России в 2009 г. был подготовлен новый проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» (Концепция 2009), предполагающий формирование в Рос­сии комплекса мер пространственного развития, ориентированного на учет достоинств обеих моделей государственной региональной полити­ки (как гомогенной, так и поляризованной).

Своего рода возвращением к идее сбалансированного регионального развития стал переход в 2010 г. к оценке эффективности на основе не до­стигнутого уровня, а продемонстрированной динамики. Рейтинг эффек­тивности деятельности региональных администраций за 2009 г. включил качественно иные регионы, для которых каждый небольшой шаг в про­центном отношении к базовому 2007 г. явился значительным достиже­нием.

Вместе с тем взаимные недостатки обоих подходов ориентируют госу­дарство на принятие смешанной модели, «сочетающей элементы поддерж­ки как депрессивных и отсталых территорий на новых принципах, так и поддержку развития регионов-лидеров» (Селиверстов 2008: 90-91).

В русле подобных идей с 2011 г. реализован переход к комплексной оценке эффективности, позволяющей учесть результаты деятельностирегиональных органов власти как по достигнутому уровню, так и по ди­намике.

 Несмотря на продолжительность работы над совершенствованием си­стемы оценки эффективности, результаты преобразований неоднознач­ны.

 Традиционны за четыре года попытки оптимизации перечня исходных показателей. По мнению экспертов, база собираемой в настоящее время информации (329 показателей, предоставляемые федеральными и реги­ональными органами власти) излишне перегружена наличием множества показателей, в том числе не используемых в анализе.

 Вместе с тем важно отметить, что в решении проблемы оптимизации перечня показателей Минрегион России ограничен Указом Президента РФ, институциональная форма которого с формальной и неформальной сторон лимитирует возможности внесения в него изменений.

 Сокращение перечня показателей в первую очередь существенно сни­жает издержки представителей региональных органов власти, которые нормативно ответственны за ежегодное предоставление и контроль зна­чительного массива статистической информации. Трудоемкость этих про­цессов связана с необходимостью согласования и корректировок цифр, исправления ошибок в ведомственной отчетности, прогнозирования пла­новых значений показателей на трехлетний период.

 Несмотря на уровень подачи данных (высшие должностные лица субъ­ектов Российской Федерации лично подписывают и направляют в адрес Правительства Российской Федерации доклады), практика оценивания эффективности ежегодно демонстрирует выявление множества различ­ного рода ошибок в статистической отчетности субъектов Российской Федерации, однако нельзя исключать и фактор намеренного искаже­ния.

 Недостатки широкого перечня показателей очевидны. Однако они спо­собствуют более внимательному отношению специалистов к региональ­ной статистике, что в целом повышает качество статистических сведений на национальном уровне.

 Федеральные ведомства, связанные поручением Правительства пре­доставлять сведения в определенный постановлением срок, также вы­ступают за сокращение перечня показателей (Росстат, Минздравсоцраз- вития России).

 Значительную роль играют также позиции высших должностных лиц государства. Критикуя громоздкость базы исходных показателей, Правительство РФ и Президент РФ неоднократно поручали Минрегиону Рос­сии расширить сферы ведения оценки (таким образом, были включены разделы по охране окружающей среды, энергетической эффективности, рекомендовано добавить сферу продовольственной безопасности). На заседании Госсовета 11 ноября 2011 г., посвященном процессам модер­низации и роли регионов в них, Д.А. Медведев, поддерживая оптимиза­цию показателей административной оценки высших должностных лиц регионов, заявил, что «модернизационная успешность», тем не менее, явилась бы качественным дополнением системы, синтетическим пока­зателем эффективности (Стенограмма 2011).

Одно из сквозных направлений совершенствования системы оценки эффективности - изменение порядка расчета объемов неэффективных расходов, сам факт анализа которых вызывает наибольшую критику со стороны экспертного сообщества.

В 2011 г. изменен порядок расчета объемов неэффективных расходов в сфере здравоохранения (в части оптимальной численности прочего персонала), неоднозначно воспринятый профессиональным сообществом и общественностью в целом, также подготовлен проект, ориентирован­ный на нивелирование природно-климатических особенностей районов Крайнего Севера и территорий, приравненных к ним, при расчете неэф­фективных расходов в сфере ЖКХ.

Подобные изменения в системе оценки являются попыткой учета гео­графических и социально-демографических особенностей регионов. Во избежание несопоставимости данных при проведении оценки эффектив­ности используется корректировка коэффициентами расселения, транс­портной доступности, сетевых нормативов.

Единство методики оценки эффективности для всего многообразия субъектов Российской Федерации, а также автономность деятельности по ее проведению, не вписанная в реализацию конкретных программ и проектов, обуславливает существенный пункт экспертной критики, свя­занный с отрицанием научной обоснованности использования принципа межрегионального сравнения для поиска обобщенной эффективности деятельности государственных структур (логика общемировой практики проведения оценки подразумевает, как правило, автономное сравнение достигнутых результатов программы/политики с запланированными).

В настоящее время в рамках оценки сохраняются разночтения в по­нимании сути и порядка расчета отдельных показателей, как новых, к примеру, связанных с электронными торгами, так и принятых ранее, связанных с расчетами степени снижения административных барьеров. Обо­стряется проблема рассогласованности показателей оценки эффектив­ности с иными мониторингами, проводимыми федеральными ведомства­ми. Попытка агрегирования информации по разным сферам и разным источникам не привела к балансировке индикаторов и созданию унифи­цированной статистической базы. Кроме того, перманентные изменения, происходящие в методике оценивания, чреваты несравнимостью данных за разные отчетные периоды.

 «Классическая» проблема валидности измерений характерна для си­стемы оценки глав регионов: общая соотносимость сформулированных показателей с тем, что они должны измерять, не всегда выдержана; от­дельные показатели оценивают деятельность не высших должностных лиц субъектов РФ, а территориальных органов ФОИВ, анализируя ис­полнение полномочий, закрепленных в ведение Российской Федерации (в частности, показатели, разработанные Минприроды России). При этом формулировка и расчет показателей периодически выступают объектом «ведомственных войн», существенно повышающих издержки взаимо­действия.

 Российская практика оценки эффективности РОИВ опирается в пер­вую очередь на экономоцентричный подход, с высокой долей значимо­сти счетных финансовых показателей в итоговой оценке (как в блоке не­эффективных расходов, так и в результативности). Попытка оценить со­циальную эффективность содержится опосредованно в учете социоло­гической составляющей - мнения населения - и отчасти в экспертизе, ориентированной на качественный анализ успешности управления и раз­вития.

 Пониманию социальной эффективности как степени достижения со­циально значимого эффекта уделено значительно меньшее внимание. Так, к примеру, измеряется не эффект улучшения самочувствия нации, качество жизни или здоровья, а процессы реформ (доля тех или иных учреждений, применяющих новые стандарты, переведенных на новую отраслевую систему оплаты труда); не уровень грамотности и повыше­ние культурного потенциала, а укомплектованность классов в сельской и городской местности и показатели относительной заработной платы работников.

 Выбор подобных экономических критериев продиктован их относи­тельной объективностью и доступностью. Однако сохраняется проблема соответствия индивидуальных числовых индикаторов глобальной цели эффективности. Неэффективно потраченные финансовые ресурсы в от­ношении к общей сумме располагаемых финансов - довольно ощутимое и понятное соотношение, хотя вопрос, как определить, что ресурсы по­трачены неэффективно, остается открытым. В целом набор показателей в значительной мере является компромиссом между Администрацией Президента РФ (Экспертным управлением), заинтересованными ФОИВ, курирующим заместителем Председателя Правительства РФ, его аппа­ратом и Минрегионом России.

 Однако и количественный характер данных не решает проблем, свя­занных с их объективностью. Ранжирование субъектов РФ, являясь до­вольно значимым в статусном отношении мероприятием, вызывает по­пытки конъюнктурной корректировки значений в целях занятия более выгодной позиции, что чревато как неадекватностью данных действи­тельности, так и развитием коррупционных связей. Роль страховки от подобных девиаций выполняют ежегодные проверки Счетной палаты РФ, на настоящий момент подобных случаев не выявлено (Расходы на 2009). Вместе с тем отечественные исследователи отмечают широкий лоббистский потенциал регионов на федеральном уровне (Гаман- Голутвина и др. 2009: 77).

Также возможны случаи точечной корректировки показателей, на­правленных на изменение индикаторов оценки, но не реальной ситуации в отрасли. Так, например, сокращение в отдельных регионах численно­сти государственных и муниципальных чиновников в 2010 г., использу­емой в расчете неэффективных расходов на сферу, существенно увели­чило число муниципальных служащих, расчет по которому не ведется. Данный факт может свидетельствовать как о передаче полномочий на муниципальный уровень вследствие политики децентрализации, так и о попытке соответствующего «улучшения» показателей, используемых в оценке.

Кроме того, резкие сокращения реальных значений показателей в от­рыве от контекста развития конкретного региона, с ориентацией на нор­мативные или среднероссийские значения чреваты возникновением острых дисбалансов, особенно в сфере здравоохранения. К примеру, в настоящее время не сформированы региональные нормативы численно­сти персонала учреждений здравоохранения, в связи с чем расчет про­изводится в привязке к общенациональному уровню и не учитывает специ­фических особенностей территорий.

## **1.7.Перспективы трансформации системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

 В 2011 г. в рамках Минрегиона России была предпринята попытка качественного реформирования системы.

 Разработанные представителями экспертного сообщества (НП «Центр фискальной политики, консалтинговая группа») совместно с сотрудни­ками Минрегиона России предложения по совершенствованию системы оценки эффективности включают существенную переработку перечня показателей; разделение показателей уровня результативности на два бло­ка в каждой сфере (результаты и процессы); корректировку расчета объ­емов и доли неэффективных расходов в сфере государственного управ­ления; повышение значимости уровня результативности до 0,5 и степени удовлетворенности населения до 0,2 (при весе неэффективных расходов в 0,3).

 Также рекомендовано разработать и включить в оценку понятие дис- квалификационных критериев, при достижении пороговых значений ко­торых предполагается исключение регионов из десятки лидеров по ито­говому рейтингу эффективности.

 Важно отметить, что эксперты, ограниченные пожеланиями заказчи­ка, предложили новые полезные механизмы расчета оценки эффектив­ности, однако качественно подход к ее измерению не изменился.

 Неоднократно анонсированные проекты изменения системы оценки (на заседании Коллегии Минрегиона России и Общественного совета 22 июля 2011 г., на выступлении министра В.Ф. Басаргина в рамках Гайдаровского форума и др.) до настоящего времени не реализованы Пра­вительством Российской Федерации.

 В условиях «автономного» существования федеральных ведомств в рамках Минфина России возникло новое видение реализации практики оценки эффективности в современной России.

 Министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов на выезд­ном заседании Государственного совета РФ, прошедшем в Хабаровске 11 ноября 2011 г., заявил, что существующие «400 показателей больше дезориентируют губернаторов с точки зрения целей и приоритетов... нужно сократить количество этих показателей до 40» (Стенограмма 2011).

 На селекторном совещании под руководством Председателя Прави­тельства РФ В.В. Путина 11 января 2012 г. создание 15 интегральных показателей поддержано заместителем Председателя Правительства РФ Д.Н. Козаком, предложившим основываться на проводимой Минфином России оценке регионального налогового потенциала, по результатам которой в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 распределяется 10 млрд рублей 20 лучшим субъектам Российской Федерации.

 Три ключевых показателя регионального налогового потенциала ха­рактеризуют объем инвестиций, налоговых доходов и отгруженных то­варов собственного производства. При этом отрасли, по которым прово­дится оценка показателей, не являются бюджетообразующими, упущен ряд важных экономических видов деятельности (строительство, транс­порт, связь). При расчете среднего темпа роста инвестиций не исключе­ны бюджетные ассигнования в поддержку отдельных отраслей, а также инвестиции субъектов естественных монополий. Используемый показа­тель объема налоговых доходов зависит от объективных условий, в том числе от сложившегося размещения производительных сил, на которое не влияет деятельность в краткосрочной перспективе (региональные ор­ганы исполнительной власти могут способствовать развитию налого­облагаемой базы, но не могут полностью компенсировать различия ис­ходных условий). Кроме того, сбором налогов занимаются федеральные органы власти, и низкий объем доходов отчасти может являться резуль­татом деятельности федеральных налоговых органов.

 По результатам совещания, Минфином России в январе - феврале 2012 г. разработан проект указа Президента России «Об оценке эффек­тивности деятельности органов исполнительной власти субъектов Рос­сийской Федерации и стимулировании достижения наилучших резуль­татов в сферах увеличения регионального налогового потенциала и по­вышения качества жизни».

 Помимо скорректированных трех показателей регионального нало­гового потенциала, добавлена оценка населением деятельности регио­нальных органов исполнительной власти, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в субъектах РФ, оборот малых предпри­ятий, отношение численности занятого населения к численности эконо­мически активного населения, энергоемкость ВРП.

 Проект, подготовленный Минфином России, направлен на анализ узко­специализированных задач и не отражает полноту сфер деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, пе­реориентируя всю систему оценки и существенно снижая ее социальную направленность.

 При этом отсутствие сотрудничества с экспертным сообществом на фазе разработки проекта, а также опора на существующие практики обуславливают важнейший недостаток - отсутствие качественных изме­нений в подходе к оценке эффективности.

 В свою очередь Минрегионом России по смежному поручению раз­работан проект постановления Правительства Российской Федерации, ориентированный на отраслевой принцип анализа эффективности. В со­ответствии с проектом предполагается проведение профильными ведом­ствами автономной оценки в 12 ключевых сферах (см. Проект).

 При проведении отраслевых оценок предполагается учесть как до­стигнутый уровень, так и динамику эффективности деятельности орга­нов исполнительной власти субъектов РФ, что позволит объективно оце­нивать конкретные усилия регионов по повышению эффективности де­ятельности, нивелировав эффект разной стартовой базы.

 Уровень эффективности в сферах определяется с учетом уровня ре­зультативности и уровня оценки населением деятельности органов вла­сти. Кроме того, предполагается проведение Минрегионом России еди­ной комплексной оценки эффективности на основе отраслевых оценок федеральных органов власти.

 Очевидно, что качественного изменения подхода к оценке данный проект также не предполагает, единственное условно позитивное изме­нение - отход от расчета неэффективных расходов.

 Сложившаяся межведомственная ситуация иллюстрирует тезис клас­сика госуправления Г. Эллисона, рассматривавшего правительство как «огромный конгломерат относительно свободно ассоциированных орга­низаций, каждая из которых живет своей особой жизнью».

 Как справедливо отмечает российский исследователь В.М. Полтерович, этот феномен следует охарактеризовать как «качественные искаже­ния спроса на реформы». В условиях интенсивной трансплантации ин­ститутов, формирования новых практик «авторы принятых проектов по­лучают контроль над ресурсами и возможности карьерного продвиже­ния... в реформирующейся экономике проекты преобразованийстановятся инструментом внутриведомственной и межведомственной борьбы». Здесь вступают в силу «второстепен­ные обстоятельства», личные конъюнктурные мотивы.

##  **2.Институт оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации**

## **2.1. Роль механизма оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти**

Изучаемый механизм оценки эффективности деятельности РОИВ ори­ентирован на анализ качества деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Косвенный порядок избрания глав субъектов Российской Федерации, принятый в соответствии с поправка­ми в федеральный закон в 2014 г., а также доминирование неформальных властных практик, закрепившихся во взаимодействии ключевых поли­тических игроков на федеральном и региональном уровнях, зафиксиро­вали фактическую подчиненность глав региональных администраций Президенту России, предлагающему легислатуре субъекта Российской Федерации кандидатуры главы региона для избрания. В этой связи ад­министративная оценка их деятельности в нормативном отношении при­обретает особое значение.

Как известно, концепция нового государственного управления пред­полагает, помимо прочего, существенные преобразования в системе го­сударственной (гражданской) службы, по сравнению с классической ор­ганизацией бюрократии, в частности, значительное увеличение гибкости условий и ограничений приема на работу, распределения полномочий и функций, позиций при неуклонном соблюдении принципов результатив­ности, подотчетности, профессиональности, фактически означающие переход от системы добычи (spoils system) к системе заслуг (merit system).При этом параллельно указанным процессам происходит еще один специ­фический переход от государственной службы к гражданской службе.

 Подобная трансформация избираемых политиков в назначаемых чи­новников с институциональной точки зрения свидетельствует об изме­нении набора правил и ограничений, структурирующих деятельность

руководителей субъектов РФ. Административный характер позиции гла­вы региона с позиции теории контрактного выбора детерминирует зави­симость его кадровых перемещений от степени эффективности его дея­тельности.

 Механизм оценки эффективности как практика нового государствен­ного управления - потенциально дополнительный инструмент легити­мации нового порядка избрания (де-факто - назначения) высших долж­ностных лиц субъектов Российской Федерации.

 Первоначально предполагалось создание оценки качества деятельно­сти региональных органов исполнительной власти, а точнее их руково­дителей, как аргумента в процессе принятия кадровых политических управленческих решений (вероятно, не исключительного и не единствен­ного, но весомого). Однако с течением времени мейнстримное отноше­ние к институту оценки эффективности в российском экспертном сооб­ществе сместилось в сторону скептического (Васильев 2007).

 В настоящее время, несмотря на периодические официальные озву­чивания позиций рейтинга на рабочих встречах и совещаниях на уровне Президента РФ и Правительства РФ, в экспертном сообществе преобла­дают мнения об игнорировании указанной информации в процессе при­нятия политических решений (Материалы круглого стола 2008).

 В рамках настоящей работы поставлен исследовательский воп­рос о наличии значимой связи между эффективностью деятельности гла­вы региона и ключевыми решениями в процессе рекрутинга высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

 Операционализация указанной гипотезы предполагает наличие тес­ной статистически выявляемой связи между значениями рейтинга субъ­ектов Российской Федерации по результатам проведения оценки эффек­тивности деятельности региональных органов исполнительной власти и фактами принятия и реализации кадровых решений относительно выс­ших должностных лиц регионов.

 В целях научной эмпирической проверки рабочей гипотезы исследо­вания собрана и проанализирована база исходных показателей, включаю­щая 168 элементов (с 2005 г.).

 Каждому из кадровых политических решений сопоставлена ближай­шая по времени предыдущая оценка эффективности деятельности ру­ководителя региональных органов исполнительной власти. Исключению из конечной выборки также подверглись несчастные случаи, уход с должности в связи с обстоятельствами непреодолимого характера.

 Кадровые решения по корпусу высших должностных лиц субъектов Российской Федерации закодированы в номинальную переменную (0 - сохранение статус-кво, 1 - избрание нового высшего должностного лица субъекта РФ).

 В качестве нулевой гипотезы статистического анализа было выдви­нуто предположение об отсутствии связи между переменными.

В противовес рассмотрению деятельности руководителя региона с позиции его эффективности представляется не лишенной научной зна­чимости параллельная проверка второго полюса традиционной дихото­мии «эффективность - лояльность» как предиктора кадровых перемеще­ний глав субъектов РФ.

В целях данной работы лояльность операционализирована как резуль­тат всероссийской политической партии «Единая Россия» на выборах в законодательное собрание региона. Поддерживаемый авторитетными российскими исследователями факт близости указанной политической силы административным структурам служит обоснованием указанного допущения (см., например, Макаренко 2011: 42-65).

Эмпирическую базу данного этапа исследования составили сведения о выборах в законодательные (представительные) органы власти суще­ствующих в настоящее время 83 субъектов Российской Федерации, про­ходившие полностью или частично по пропорциональной системе с 2003 г. Им сопоставлены результаты выборов высших должностных лиц регио­нов (с 2005 г.). Итоговую выборку сформировали 117 элементов.

Кроме того, в качестве предикторов были проверены значения таких объясняющих переменных, как разброс от значения доли проголосовав­ших за партию «Единая Россия» до значения следующей по доле прого­лосовавших политической партии, участвующей в выборах, а также

(в качестве номинальной переменной) факт получения второго места партией КПРФ или любой иной политической силой.

Также был проверен вариант выборки, при котором выборы в легис­латуры субъектов Российской Федерации предшествовали факту приня­тия кадрового решения относительно пребывания главы региона в долж­ности не более чем на два года (55 элементов выборки).

В качестве дополнительного предиктора, отражающего степень ло­яльности федеральной власти, был проанализирован результат кандида­та в Президенты Российской Федерации Д.А. Медведева на выборах 2008 г. Наблюдаемых случаев - 36 (с марта 2008 г. до марта 2010 г.).

В качестве нулевой гипотезы анализа также принято утверждение об отсутствии значимой статистической связи.

По результатам анализа было выявлено, что значимая статистическая связь отсутствует (см. Приложение 1, 2, 3). Таким образом, отсутствуют основания отвергать нулевую гипотезу на уровне значимости 0,05. Эф­фективность работы государственных институтов не является опреде­ляющим фактором при принятии решений о кадровых перспективах их руководителей.

При этом анализ показывает, что и лояльность также не является клю­чевой детерминантой.

В отсутствие статистически значимой связи с показателями как эф­фективности, так и лояльности возникает вопрос о ключевом факторе, объясняющем процесс рекрутинга глав субъектов Российской Федера­ции. Одной из рабочих гипотез возникновения указанной ситуации, тре­бующей дополнительной научной проверки, является предположение о том, что основное влияние оказывают распространенные полутеневые и теневые неформальные практики (коррупция, родство, своячество и пр.).

Вместе с тем полное опровержение или, напротив, подтверждение рабочей гипотезы возможно только при детальной проверке качества ин­ститута оценки, степени его валидности.

# **2.2. Качество института оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти**

В рамках настоящей работы эффективность деятельности государ­ственных структур понимается в первую очередь как социальная эффек­тивность, результирующаяся в уровне удовлетворенности населения и

повышении благополучия жизни граждан, а не достижении материально­экономических результатов.

В соответствии с ОНДП, главной целью деятельности системы феде­ральных органов исполнительной власти является новое качество жизни населения, раскрываемое как «создание условий для повышения уровня жизни российских граждан, в том числе для повышения материального благополучия, обеспечения возможности получения качественного об­разования и медицинской помощи, доступа к национальным и мировым культурным ценностям, обеспечения безопасности и правопорядка, бла­гоприятных условий для реализации экономической и социальной ини­циативы». Таким образом, стратегическая цель развития государствен­ных институтов - социальная эффективность.

В качестве условного эталона благополучия населения (идеального типа по М. Веберу) в рамках настоящей работы принят индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Индекс рассчитывается группой ав­торитетных российских ученых по принятой методике ПРОООН, досту­пен в региональном разрезе для 79 субъектов Российской Федерации (см. (Доклад о развитии 2011)).

Предполагая, что качество исследуемого института оценки эффектив­ности деятельности региональных органов исполнительной власти не отвечает заявленным принципам и механизм оценки эффективности в его современной архитектуре не отражает социальную эффективность деятельности региональных властей, обратимся к статистическому ана­лизу наличия и характера связи.

На данной фазе исследования значениям комплексной оценки эффек­тивности по методике Минрегиона России за 2010 г. сопоставлены зна­чения ИЧР за 2009 г. (лаг в один год допустим в связи с большим отста­ванием расчета индекса ИРЧП, а также низкой волатильностью его зна­чений в динамике).

По результатам проведенного корреляционного анализа обнаружена статистически значимая связь. Коэффициент составляет 0,40 (см. При­ложение 4). Таким образом, по результатам анализа выявлено, что связь индекса эффективности Минрегиона России с конечными социальными эффектами невелика.

Дополнительный корреляционный анализ связи индекса результатив­ности Минрегиона России (для исключения дублирования информации между двумя переменными, поскольку индекс эффективности включает социологические данные) и результатов социологических опросов, про-

водимых Федеральной службой охраны Российской Федерации, а также независимой социологической службой «Фонд общественного мнения» в рамках проекта «Георейтинг» по таким сферам, как общее качество управления, деятельность в сферах здравоохранения, образования, про­демонстрировал полное отсутствие значимой статистической связи, за исключением сферы ЖКХ (см. Приложение 5).

Таким образом, можно утверждать, что измерения Минрегионом Рос­сии экономической эффективности (результативности), равно как и со­циальной эффективности, не отражают благополучие жизни населения (конечного потребителя государственных услуг) как должного конечно­го эффекта их деятельности.

Показатели, кроме того, были инструментально проверены принятым для решения задачи редукции данных и построения индексов методом математической статистики - методом главных компонент.

Статистический анализ блоков показателей, по которым в настоящее время рассчитывается оценка эффективности, демонстрирует чрезмерно низкую долю объясненной дисперсии признаков и отсутствие статисти­ческих оснований для формирования индексов (см. табл. 1). Таким об­разом, институт оценки эффективности не отражает социальную эффек­тивность деятельности региональных органов власти, в связи с чем воз­можности ее учета в процессе принятия политических и управленческих решений ограничены.

В целях корректировки механизма оценки эффективности деятель­ности региональных органов исполнительной власти в рамках настоя­щего исследования предложено его новое содержательное и инструмен­тальное наполнение.

Первоочередное внимание при построении индекса отводится отбору показателей, отражающих результативность деятельности региональных органов власти, которые в меньшей степени подвержены искажениям при сборе и расчете и ориентированы на объяснение общих тенденций в рассматриваемых сферах.

В целях определения подобных индикаторов проанализированы по­казатели четырех ключевых сфер, по которым в настоящее время прово­дится оценка эффективности, а также сферы начального и среднего про­фессионального образования. Выбор сфер детерминирован прежде все­го задачами данного исследования (близостью к методике Минрегиона России). Кроме того, анализируемые отрасли относятся к наиболее со­циально чувствительным и значимым для населения. Анализ расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации также демонстрирует приоритетность указанных задач для органов государ­ственной власти.

 В целях отбора оптимальных как с содержательной, так и с инстру­ментальной сторон индикаторов результативности анализу подвергнуто более 180 показателей доступной официальной статистики[[1]](#footnote-1) (изучение результатов описательной статистики, итогов корреляционного анализа, диаграмм рассеяния).

 На данном этапе исследования в значительной степени проявились недостатки исходной эмпирической базы. К примеру, в сфере здравоох­ранения по большинству показателей (смертности, общего состояния отрасли) лидируют регионы Северо-Кавказского федерального округа, где сохраняются существенные проблемы, однако некачественно ведет­ся статистический учет, не налажено обращение жителей труднодоступ­ных территорий в учреждения здравоохранения, а кроме того, присут­ствует определенный эффект феноменального для России долголетия. Важно отметить, что в результирующем рейтинге Минрегиона России, как правило, указанные субъекты Российской Федерации находятся на невысоких позициях в связи с работой экспертной группы, регулярно корректирующей значения индекса в сторону существенного пониже­ния.

 По итогам предварительного анализа сохранены четыре ключевые сферы.

 В сфере здравоохранения отобрано три ключевых показателя:

* уровень госпитализации в государственные (муниципальные) учреж­дения здравоохранения;
* количество коек в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения, единиц на 10 тыс. человек населения;
* доля расходов на оказание амбулаторной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий ока­зания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Фе­дерации (%);
* смертность населения в трудоспособном возрасте.

Предлагаемые индикаторы являются ключевыми параметрами раз­вития системы здравоохранения в России, приоритетными задачами, до­стижение оторых определено Минздравсоцразвития России и Прави­тельством Российской Федерации в качестве основных критериев успеш­ности работы в данной сфере (см. (Анализ деятельности 2011)).

Смертность населения - наиболее очевидный и точный результат ра­боты системы здравоохранения: несмотря на подверженность влиянию комплекса различных факторов, указанный параметр наиболее полно ха­рактеризует результат системы бесплатной медицинской помощи граж­данам.

В соответствии с ОНДП, важнейшая социально-экономическая зада­ча - сосредоточение внимания государственных органов управления в сфере здравоохранения «на повышении уровня оказания амбулаторной медицинской помощи населению, создании условий для развития про­филактической помощи». Рост объемов оказания и финансирования ам­булаторной помощи, ориентированной на профилактику, при снижении распространенности и затрат скорой и стационарной видов помощи, на­правленных на лечение острых или хронических, «запущенных» забо­леваний, характеризует рациональный подход к организации здравоох­ранения.

Оптимизация работы коечного фонда - одно из современных направ­лений реформирования системы здравоохранения (сокращение избыточ­ного количества коек в результате улучшения работы койки и повышения ее среднегодовой занятости (в рамках нормативов)).

Уровень госпитализации характеризует общую картину заболеваемо­сти на территории.

В сфере образования выделено три основных показателя:

* удельный вес обучающихся государственных (муниципальных) об­щеобразовательных учреждений (без вечерних (сменных) общеобра­зовательных учреждений), занимающихся во вторую и третью смену;
* доля выпускников, сдавших ЕГЭ по русскому языку и математике, в общей численности выпускников, участвовавших в сдаче ЕГЭ по русскому языку и математике;
* доля выпускников, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании в общей численности выпускников.

Обучение школьников во вторую и третью смену характеризует неу­довлетворительную ситуацию в части финансирования и управления си-

стемой общего образования, дефицит обеспеченности кадровым соста­вом, материально-технической базой или отсутствие нового строитель­ства, поскольку в соответствии с принятыми санитарными нормами (По­становление главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 189) вместимость вновь строящихся или реконструи­руемых общеобразовательных учреждений должна быть рассчитана для обучения только в одну смену. Тяжелые физические нагрузки и неком­фортность обучения во вторую и третью смену приводят к снижению качества образования и человеческого потенциала.

При этом в соответствии с вступившими в силу с 1 сентября 2011 г. санитарно-эпидемиологическими требованиями обучение в три смены в общеобразовательных учреждениях не допускается.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства были выбраны показа­тели, характеризующие отсутствие перекрестного субсидирования, по­вышение результативности расходов в ЖКХ:

* доля муниципальных образований, в которых отсутствует перекрест­ное субсидирование на холодное водоснабжение;
* доля муниципальных образований, в которых отсутствует перекрест­ное субсидирование на горячее водоснабжение;
* доля муниципальных образований, в которых отсутствует перекрест­ное субсидирование на водоотведение и очистку сточных вод;
* доля муниципальных образований, в которых отсутствует перекрест­ное субсидирование на тепловую энергию.

Отсутствие перекрестного субсидирования (ситуации, при которой в целях снижения тарифов для населения часть стоимости коммуналь­ных услуг из тарифа для населения переносится в тарифы для прочих потребителей, т.е. организаций) качественно характеризует успешность деятельности региональных органов исполнительной власти. Установ­ление для населения тарифов на уровне ниже экономически обоснован­ных способствует перераспределению финансовой нагрузки по субси­дированию населения в сторону предприятий промышленности и сферы услуг, которые вынуждены погашать поставщикам услуг недополучен­ные расходы. Вместе с тем граждане косвенно возмещают разницу в та­рифах, оплачивая ее в стоимости потребительских товаров и услуг.

Также в качестве важной группы индикаторов эффективности регио­нальных властей могли быть обозначены показатели, характеризующие переход на программы энергосбережения - показатели учета жилищно­коммунальных услуг по счетчикам, а также перевод организаций ЖКХ в частный сектор. Однако указанные процессы довольно оперативно про-

водятся в настоящее время (переход на использование приборов учета обязателен с 2012 г.), в то время как проблема перекрестного субсидиро­вания сохраняет свою социальную остроту.

Примечательно, что такие показатели, как уровень износа коммуналь­ной инфраструктуры, потери тепла и утечки воды, общая аварийность зданий вообще непригодны для анализа по статистическим параме­трам.

При отборе показателей, характеризующих сферу госуправления на региональном уровне, возникли наибольшие сложности, связанные с ка­чеством и доступностью исходного эмпирического материала. Сбор ре­левантной и репрезентативной информации в разрезе по субъектам Рос­сийской Федерации в значительной степени осложнен несоответствием баз данных статистического учета требованиям времени, возникновению новых качественных элементов, анализ которых определяет степень эф­фективности региональных администраций. В отсутствие традиции ка­чественного статистического учета существенно ухудшается качество эмпирического материала и сужается круг доступных источников инфор­мации.

В сфере госуправления значимым представляется блок индикаторов, связанных с качеством и оперативностью предоставления государствен­ных услуг, в том числе в электронном виде, работы многофункциональ­ных центров. Однако анализ данных показывает, что значения этих по­казателей зачастую элементарно несопоставимы среди регионов России и в динамике. Ошибки и неточности в предоставлении данных уничто­жают возможность их использования в дальнейшем анализе.

Похожая проблема характеризует ситуацию с блоком индикаторов, оценивающих деятельность субъектов Российской Федерации в сфере управления государственным имуществом (прибыльность унитарных предприятий, перевод учреждений в разряд автономных, показатели их функционирования, количество и прибыльность приватизированных и казенных учреждений). Помимо неоднозначности показателей, они (а также показатели проведения торгов и аукционов по госконтрактам) фактически являются частью закрытой, внутриведомственной статисти­ки Минэкономразвития России.

Показатели качества исполнения регионального бюджета (измерен­ные в рамках работы Минфина России по мониторингу качества финан­сового менеджмента региональных администраций) также отвергнуты в ходе предварительного этапа анализа, поскольку, во-первых, дублиру­ют уже существующий индекс Минфина России, а во-вторых, в меньшей степени характеризуют благополучие граждан, так как идеальная финан­совая дисциплина скорее итог экономической результативности, нежели социальной эффективности.

 В этой связи в рамках настоящего исследования самостоятельный статус имеет сфера экономического развития (без инвестиционной и ин­новационной компонент). Отобрано три основных показателя, наиболее социально сенситивные:

* уровень безработицы (по методике Международной организации труда) в среднем за год, %;
* количество малых и средних предприятий в расчете на 1 тыс. че­ловек населения субъекта Российской Федерации, единиц;
* доля населения с денежными доходами ниже прожиточного ми­нимума, %.
* для построения индексов в каждой сфере тре­буется лишь одна главная компонента, что свидетельствует об инстру­ментальном качестве подбора показателей (см. Приложение 6). Вместе с тем доли объясненной дисперсии не слишком высоки, что объясняется как недостатками исходной эмпирической базы, так и ограничениями под­хода к анализу эффективности. Индексы в сферах построены на доступ­ных статистических данных, которые при возможности необходимо кор­ректировать, особенно с учетом отраслевого экспертного знания. Перечень показателей с необходимостью вариабелен и потому, что происходит опре­деленное «привыкание» субъектов отчетности к показателям.
* Обоснованность научного статистического метода, лежащего в осно­ве построения индекса, вместе с тем не является детерминантой его со­держательного превосходства. Для проверки качества полученных результатов необходимо прояснить, в какой мере новая методика отражает уровень социальной эффективности, благополучие граждан.
* Построение итогового индекса оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и про­верка его связи со значениями ИРЧП осуществлена методом канониче­ской корреляции. Коэффициент связи составляет 0,7910 (см. Приложе­ние 7), что существенно выше значения корреляции между результатами оценки эффективности по методике Минрегиона России и индексом раз­вития человеческого потенциала. Анализ полученных результатов де­монстрирует связь предлагаемой модели расчета с социальным самочув­ствием граждан.

 Таким образом, предложенный метод не только инструментально, но и содержательно качественнее существующего в настоящее время ана­лога, совершенствование которого - приоритетная тактическая задача государственного управления в Российской Федерации.

# 2.3.Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке

 С середины 2000-х годов в России значительное внимание уделяется необходимости по­вышения качества и эффективности государственного и муниципального управления, оценке эффективности деятельности органов исполнительной государственной вла­сти субъектов РФ и органов местного самоуправления. На федеральном и региональном уровнях разработаны соответствующие методики и подходы к мониторингу и оценке эффективности, определены ее критерии и показатели. Однако большинство из них не лишено таких недостатков, как смешение понятий эффективности и результатив­ности управления и развития территории, отсутствие в них показателей затрат на достижение результата, постоянная смена показателей и математического аппара­та агрегирования частных индикаторов в интегральный в федеральных методиках. Поэтому в статье обобщены основные отечественные и зарубежные подходы к оценке эффективности муниципального управления, деятельности органов власти, проведен на примере Вологодской области анализ итогов расчета интегрального показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления, который рассчиты­вается в целях выделения грантов (межбюджетных трансфертов) лучшим муниципа­литетам по результатам оценки, проведено ее сравнение с методикой оценки уровня социально-экономического развития, применяемой в Институте социально-экономиче­ского развития территорий РАН. Предложена авторская методика оценки эффективно­сти управления социально-экономическим развитием муниципальных районов на основе оценки их потенциала и достигнутого уровня развития. Также представлена и описана схема формирования целостной и единой системы оценки эффективности деятельно­сти органов власти региона и муниципальных образований и их работников.

Большинство причин возникновения проблем социально-экономического раз­вития современного общества в России связываются в последнее время главным образом с финансово-экономическим кризисом, хроническим недостатком фи­нансовых средств в любых сферах и на решение любых вопросов, низкой эффек­тивностью управления. Вместе с тем при наличии значительного числа российских и зарубежных методик оценки эффектив­ности государственного и муниципально­го управления, эффективности деятельно­сти органов власти, а также эффективно­сти управления в коммерческом секторе в настоящее время в российской науке и практике отсутствует единое понимание, как конкретно и измеримо оценивать эф­фективность управления в публичном секторе, оценивать деятельность органов власти и их работников, эффективность реализации государственной и муници­пальной политики и т. д.

В общем виде под эффективностью го­сударственного и муниципального управ­ления, на наш взгляд, следует понимать степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и по­требностей населения. Тогда об эффектив­ности деятельности органов власти свиде­тельствует достижение заданного резуль­тата (в том числе предоставление объема государственных (муниципальных) функ­ций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или достижение наилучшего (макси­мального) результата при заданном объ­еме ресурсов, средств. При этом эффектив­ность нельзя путать с результативностью управления, под которой понимается сте­пень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития муниципалитета в соответствующем году).

С позиции системного подхода да­лее будем придерживаться определе­ний эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, высказанных д-ром экон. наук В.Н. Лексиным. Он понимает «результа­тивность как степень достижения постав­ленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности». Здесь не существенны ни затраты на до­стижение поставленной цели, ни каче­ственная (или содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важна лишь сте­пень достижения (полностью, частично, на столько-то процентов, не выполне­но) поставленной цели. Поэтому только предельно конкретная и количественная фиксация ожидаемого результата в раз­личных стратегиях, программах, проек­тах, частных решениях исполнительной власти в свойственных им показателях может стать исходным условием коррект­ной оценки результативности» [7].

В отличие от результативности «эф­фективность деятельности органов ис­полнительной власти следовало бы опре­делять исходя из количественного соотно­шения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, инфор­мационных и др.) и результатов государ­ственного и муниципального управления или путем сравнения экономических па­раметров реализации конкретных полно­мочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параме­тров на территориях других субъектов РФ (муниципальных образований)» [7].

При этом существует такая важная методологическая проблема, как выбор четких, конкретных, измеримых показа­телей (параметров), которые наиболее адекватно, точно и наглядно оценивают эффективность. Так, показатели состоя­ния и динамики социально-экономиче­ской и политической ситуации в регио­

нах и муниципальных образованиях при оценке эффективности должны учиты­ваться лишь настолько, насколько регио­нальные и муниципальные власти могут в соответствии с объемом своих полно­мочий и ресурсов оказывать на эти по­казатели конкретное воздействие» [7]. О проблеме выбора параметров и кри­териев оценки эффективности государ­ственного и муниципального управления говорит и д-р экон. наук В.И. Клисторин [5], который подчеркивает, что «не всег­да имеет место статистически значимая связь между показателями, обозначен­ными в соответствующих нормативных актах, и эффективностью решений ре­гиональных и местных органов власти (за исключением бюджетной политики, жестко регламентированной Бюджетным кодексом и другими актами)». «Это об­условлено двумя моментами: во-первых, на некоторые процессы региональные и муниципальные власти практически не могут влиять в силу того, что существуют межрегиональное взаимодействие и раз­деление труда; во-вторых, на результаты социально-экономического развития ре­гионов и инвестиционный климат влия­ют решения, принимаемые федеральны­ми органами власти в рамках различных программ и крупных корпораций, част­ных и государственных» [5].

Таким образом, необходимо разли­чать понятия эффективности государ­ственного (муниципального) управления, эффективности развития региона (муни­ципального образования), управления со­циально-экономическим развитием, эф­фективности деятельности органов ис­полнительной власти и их работников в том числе гос- и муниципальных служа­щих), эффективности деятельности госу­дарственных (муниципальных) предпри­ятий и учреждений и их руководителей, хотя в ряде исследований и нормативно­правовых актов эти понятия отождест­

вляются (не разграничиваются и понятия эффективности и результативности). Сле­дует также отметить, что при достаточно эффективной деятельности (полноте ис­полнения функций, эффективной орга­низации процесса управления, высокой исполнительской дисциплине) органы власти могут реализовывать неэффектив­ную социально-экономическую политику, которая не позволяет достигать целей устойчивого развития страны, региона, муниципалитета, в полной мере удовлет­ворять запросы населения. Таким обра­зом, необходимы анализ формирующейся в России системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти и местного само­управления, выявление проблем суще­ствующих методик и перспектив разви­тия системы оценки, в том числе разра­ботка собственной методики оценки, что и явилось целью данной статьи.

В настоящее время в России в соот­ветствии с Указами Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффектив­ности деятельности органов местного самоуправления городских округов и му­ниципальных районов» и от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности дея­тельности органов исполнительной вла­сти субъектов Российской Федерации» установлена необходимость проведения оценки эффективности деятельности ор­ганов власти, определены ее критерии (показатели).

В соответствии с Указом Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных на­правлениях совершенствования системы государственного управления» результа­ты оценки гражданами эффективности деятельности руководителей террито­риальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, органов местного самоу­правления, унитарных предприятий и уч­реждений и т. д. служат в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствую­щими руководителями своих должност­ных обязанностей [12]. Кроме того, необ­ходимо применять систему комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использовани­ем ключевых показателей эффективно­сти и общественной оценки их деятель­ности, а также совершенствовать систему материальной и моральной мотивации госслужащих, увеличивать в оплате труда государственных гражданских служащих долю, обусловленную реальной эффек­тивностью их работы [12].

В мировой практике наиболее распро­страненной методикой оценки качества национального управления является Ин­тегральный показатель государственного управления (GRICS - Governance Research Indicator Country Snapshot). Данный ком­позитный показатель оценки прогресса развития государственного администри­рования был предложен Всемирным бан­ком и измеряется с 1996 года по 200 - 215 странам. Показатель GRICS оценивает эффективность управления в разрезе 6 индексов, отражающих 6 параметров го­сударственного администрирования. Ин­дексы рассчитываются на основе множе­ства частных показателей, определяемых международными организациями, в том числе экспертным путем. Вместе с тем, как отмечает ряд ученых, методика GRICS подвержена значительному политиче­скому влиянию и результаты ее примене­ния необъективны для некоторых стран. Поэтому по большинству параметров Рос­сия занимала в 2013 году места в конце второй сотни рейтинга стран: значение показателя «Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability)» составило 18,96 балла из 100 возможных (172-е место); «Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence)» - 22,27 (167-е место); «Эффективность правительства (Government Effectiveness)» - 43,06 (120-е место);

«Качество законодательства (Regulatory Quality)» - 37,32 (132-е место); «Верховен­ство закона (Rule of Law)» - 24,64 (160-е место); «Контроль коррупции (Control of Corruption)» - 16,75 (175-е место) [20].

Большинство проблем социально-эко­номического развития территориально локализованы именно на уровне муници­пальных образований, что актуализирует вопросы теоретического и практического осмысления именно эффективности му­ниципального управления. Обобщение отечественного опыта исследований эф­фективности государственного и муници­пального управления позволяет выделить четыре основных подхода к ее оценке.

1. Отождествление эффективности и результативности управления, то есть когда эффективность оценивается исходя из достигнутых территорией значений показателей социально-экономического развития (или результатов деятельности органа власти) относительно плановых, базисных, целевых, а также по сравнению с другими территориями. К этому под­ходу относится методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оцен­ке эффективности деятельности орга­нов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совер­шенствования системы государственного управления»,

2. Отождествление эффективности уп­равления и уровня развития территории: чем выше параметры социально-эконо­мического развития, тем выше эффектив­ность управления соответствующих орга­нов власти (или эффективность развития территории). К достоинствам первого и второго подходов относятся простота по­лучения исходной базы для оценки, по­нятность расчетов и их интерпретации. К главному их недостатку относится то, что уровень развития территорий зависит от множества факторов, на большинство из которых органы власти самостоятель­но и в полной мере не могут влиять, что не позволяет адекватно соотнести резуль­таты развития территории и действия, предпринимаемые органами власти.

3. Затратно-результативный подход: сопоставление полученного результата в развитии региона или муниципалитета с бюджетными и иными затратами и дей­ствиями, направленными на его достиже­ние, с потенциалом развития соответству­ющей территории. К достоинствам дан­ного подхода относится его соответствие изначальной сущности и содержанию оценки эффективности муниципального управления. Вместе с тем возникают труд­ности с проведением такой оценки в части определения самих затрат (бюджетных, кадровых и иных), отсутствия общепри­знанного понимания социально-эконо­мического потенциала территории и его оценки.

4. Оценка внутренней эффективности управления: оценка организации управле­ния в органах власти, оценка их сотрудни­ков, эффективности процесса управления. К данному подходу относятся, например, международная методика CAF (Common Assessment Framework - общая схема оцен­ки), являющаяся технологией менеджмента качества в государственном и муници­пальном управлении; разработанный на основе CAF ее российский аналог ЭПУС (эф­фективная публичная служба); методика KPI (Key Performance Indicator - ключевые показатели эффективности), представля­ющая собой систему измерений конкрет­ных показателей эффективности деятель­ности отдельных субъектов (организаций, отделов, сотрудников) по выделенным направлениям, увязанная со стратегиче­скими целями развития территории и со­ответствующего органа власти; методики оценки качества предоставления государ­ственных и муниципальных услуг. К ос­новным достоинствам методик данного подхода относится возможность четкого определения проблем в организации про­цесса управления, оценки эффективности действий и реализации полномочий кон­кретными сотрудниками органов власти. К их основным недостаткам относятся сложность и трудоемкость получения ис­ходной базы для анализа, необходимость выработки параметров оценки с учетом специфики работы каждого оцениваемого органа власти. Вместе с тем во многих слу­чаях в России проведение оценки на осно­ве методик ЭПУС и KPI учитывает лишь ре­зультаты деятельности органа власти или его сотрудников исходя из параметров, обозначенных в стратегиях и программах развития территории, а внутренняя орга­низация процесса управления - выполне­ние отдельных функций и задач - не учи­тывается.

Помимо данных подходов, самостоя­тельными методами оценки эффективно­сти являются социологический (опросы населения по оценке эффективности, удов­летворенности деятельностью органами власти) и экспертный (оценка, в основном балльная, различных составляющих эф­фективности, результативности деятель­ности, реализации политики специалиста- ми-экспертами в соответствующей сфере).

Следует отметить, что все четыре под­хода имеют место в российской и мировой практике и могут использоваться каждый самостоятельно для соответствующих це­лей исследования. Наиболее качествен­ным является затратно-результативный подход, к которому в том числе относится и предлагаемая авторская методика оценки эффективности муниципального управ­ления. Конечным результатом оценки эф­фективности управления социально-эко­номическим развитием муниципальных образований являются идентификация проблемных мест и направлений в орга­низации управления и разработка направ­лений повышения его эффективности.

В настоящее время в России склады­вается целостная система оценки эффек­тивности деятельности государственного и муниципального управления: от оценки деятельности региональных (муниципаль­ных) властей в целом до оценки каждого сотрудника органа власти, органа местного самоуправления, государственного (муни­ципального) учреждения (рисунок).

В показатели эффективности деятель­ности органов власти и их подразделений включаются параметры достижения целе­вых показателей соответствующих указов Президента РФ, государственных программ региона (муниципальных программ).

Показатели эффективности деятель­ности работников органов власти долж­ны быть взаимоувязаны с показателями деятельности самого органа власти, со стратегическим ориентирами соответ­ствующей сферы, показателями реали­зации функций, мероприятий государ­ственных (муниципальных) программ. Это позволит связать программно-целе­вой принцип управления с оценкой де­ятельности работников органов власти, перейти на оплату труда по результатам, повысить эффективность (результатив­ность) бюджетных расходов на управле­ние. В оценке эффективности деятель­ности органов государственной власти, органов местного самоуправления также учитываются результаты социологиче­ских опросов населения по оценке орга-

Рис.1 Формирующаяся в России схема оценки эффективности государственного и муниципального управления

нов власти, руководителей, эффектив­ности (результативности) решения про­блем развития региона (муниципального образования) в соответствующих сферах.

Сущность методики мониторинга за­ключается в том, что главы муниципаль­ных районов и городских округов готовят ежегодный отчет (доклад) по 40 показа­телям, характеризующим результатив­ность (эффективность) решения местны­ми органами власти ключевых вопросов местного значения, и представляют его в соответствующий орган государственной власти субъекта РФ. В нем представлены фактические значения показателей за 3 года, предшествующие отчетному, факти­ческие значения за отчетный год, плани­руемые значения на 3-летний период, а в случае снижения (ухудшения) значений тех или иных показателей по сравнению с предыдущим годом и в прогнозе - ком­ментарии (примечания) о причинах дан­ного снижения. В большинстве субъектов РФ главы муниципальных образований готовят также ежегодные планы по достижению наилучших значений показа­телей и преодолению отставания от луч­ших и средних значений.

Показатели сгруппированы по 9 нап­равлениям: 1) экономическое развитие; 2) дошкольное образование; 3) общее и до­полнительное образование; 4) культура; 5) физическая культура и спорт; 6) жилищ­ное строительство и обеспечение граждан жильем; 7) жилищно-коммунальное хо­зяйство; 8) организация муниципального управления; 9) энергосбережение и повы­шение энергетической эффективности.

Результаты мониторинга эффектив­ности деятельности органов местного самоуправления позволяют определить зоны, требующие приоритетного внима­ния органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятель­ности органов местного самоуправления, а также выявить внутренние ресурсы для повышения качества и объема предостав­ляемых населению услуг.

Для стимулирования достижения наилучших показателей муниципаль­ными образованиями в субъектах РФ приняты соответствующие положения по выделению грантов (межбюджетных трансфертов) лучшим муниципальным образованиям на основе утвержденных методик расчета интегрального пока­зателя комплексной оценки эффектив­ности, учитывающих также и динамику соответствующих показателей за 3 года.

В Институте социально-экономи­ческого развития территорий РАН для проведения комплексной оценки уров­ня социально-экономического развития муниципальных образований исполь­зуется методика многомерного сравни­тельного анализа [3]. Она заключается в расчете стандартизированных коэф­фициентов (соотношение значений по­казателя муниципального района со средним значением среди всех районов) по показателям, разделенным на четыре блока, которые характеризуют различ­ные сферы развития районов. Далее эти коэффициенты сводятся в интеграль­ный индекс, на основе которого прово­дится группировка районов области по уровню их социально-экономического развития. Отчасти эта методика может быть использована и для оценки эффек­тивности муниципального управления (в рамках второго подхода, отождест­вляющего эффективность и уровень развития территории). В методике оценки эффективности, утвержденной Правительством обла­сти, все показатели стандартизируются по сравнению с расстоянием между луч­шим и худшим значениями среди всех районов области. Вместе с тем следует отметить, что состав показателей, при­меняемых для построения интеграль­ного рейтинга, а также способ их агреги­рования в интегральный менялись каж­дый год, что обусловило существенные разницы мест, занимаемых районами по интегральному рейтингу в 2014, 2016, гг. - в среднем на 8,4 - 9,8 места . Таким образом, можно говорить о несопоставимости оценки изменений эффективности по сравне­нию с предыдущим годом.

 Таблица 1. Состав показателей в методиках

|  |  |
| --- | --- |
| Перечень показателей в методике расчета интегрального показателя комплексной оценки эффективности деятельности органов МСУ  | Перечень показателей в соответствии с методикой ИСЭРТ РАН  |
| 1. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значе­ния, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомо­бильных дорог общего пользования местного значения, процентов.2. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения, единиц.3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя, рублей.4. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением посту­плений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования области (без учета субвенций), процентов.5. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муници­пального района), процентов.6. Доля детей в возрасте 1 - 6 лет, стоящих на учете для определения в муниципаль­ные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в воз­расте 1 - 6 лет, процентов.7. Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам, процентов.8. Общая площадь жилых помещений, введенных в действие за один год, в среднем на 1 жителя, кв. метров.9. Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, процентов.10. Расходы бюджета муниципального образования области на содержание работни­ков органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципаль­ного образования области, рублей.11. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления, процентов от числа опрошенных. | Блок 1. Демографические показатели1. Коэффициент рождаемости, %%2. Коэффициент смертности, %3. Плотность населения, чел./км2Блок 2. Показатели, характеризующие благоустройство муници­пального образования4. Обеспеченность населения жильем - жилая площадь на 1 человека, кв. метров5. Доля жилья, оборудованного водопроводом, % к итогу6. Доля жилья, оборудованного канализацией, % к итогу7. Доля жилья, оборудованного центральным отоплением, % к итогу8. Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа, число мест на 1000 человек населенияБлок 3. Показатели уровня жизни населения9. Розничный товарооборот на душу населения, руб.10. Объем платных услуг на душу населения, руб.11. Соотношение средней заработной платы и прожиточного мини­мума, раз12. Уровень официально зарегистрированной безработицы, %13. Обеспеченность населения врачами на 10000 жителей, чел.14. Обеспеченность населения больничными койками на 10000 жителей, штукБлок 4. Показатели, отражающие уровень развития экономики15. Объем промышленной продукции на 1 жителя, тыс. руб.16. Объем сельскохозяйственной продукции на 1 жителя, тыс. руб.17. Объем инвестиций в основной капитал на 1 жителя, тыс. руб.18. Бюджетная обеспеченность на 1 жителя (доходы), тыс. руб. |

Методика оценки уровня социально­экономического развития показывает состояние развития производственной, социальной, инфраструктурной сфер му­ниципальных образований относительно средних по районам значений. Например, Жигаловский , Качугский ,Казачинско- Ленский ,районы имеют самые низкие в области значения показателей среднедушевых объемов производства и инвестиций, характери­зуются невысоким уровнем жизни насе­ления. Кроме того, они обладают и низ­ким потенциалом развития (средствами,источниками, факторами развития) в силу сложившейся исторически структу­ры хозяйства, отсутствия крупных про­изводств. Поэтому вне зависимости от эффективности управления они будут по­казывать и невысокий уровень социаль­но-экономического развития.

Показатели, применяемые в методике распределения грантов по итогам расче­та комплексного показателя эффектив­ности, показывают больше результатив­ность (то есть какой результат достигнут за счет разных факторов), нежели эффек­тивность деятельности органов власти(то есть, что конкретно сделали органы власти для достижения результата и с ка­кими затратами). Кроме того, здесь также учитываются удовлетворенность населе­ния деятельностью органов местного са­моуправления и динамика показателей.

К основным недостаткам федеральной методики оценки эффективности деятель­ности органов местного самоуправления (методики расчета интегрального показа­теля комплексной оценки эффективности для распределения грантов в целях стиму­лирования достижения наилучших значе­ний показателей) относятся следующие:

- отсутствие в интегральной методи­ке показателей, отражающих динамику уровня жизни населения (например, раз­мер среднемесячной заработной платы).

- отсутствие показателей, отражаю­щих развитие коммунального хозяйства, социальной защиты населения (хотя они относятся к ключевым функциям орга­нов власти муниципальных районов).

Поэтому считаем целесообразным для оценки эффективности управления соци­ально-экономическим развитием муни­ципальных районов (эффективности му­ниципального управления) предложить собственную методику (в рамках затрат­но-результативного подхода), основанную на том, что уровень социально-экономи­ческого развития, достигнутый на основе использования потенциала территорий (средств, ресурсов и возможностей разви­тия), свидетельствует об общей степени эффективности управления данным муни­ципалитетом, об эффективности деятель­ности соответствующих местных органов власти, эффективности использования по­тенциала муниципалитета.

Алгоритм оценки эффективности бу­дет состоять из 3-х этапов:

1. Оценка потенциала социально-эко­номического развития муниципальных районов Иркутской области на основе балльно-рейтинговой методики, объединяющей 6 видов потенциала: природно-ресурсный, производственный, трудовой, финансовый, социально-демо­графический и социально-инфраструк­турный (28 исходных показателей).

2. Оценка уровня социально-экономи­ческого развития районов области на ос­нове расчета интегрального показателя, объ­единенных в 4 блока (демография, обустро­енность муниципалитета, уровень жизни населения, уровень развития экономики).

3. Построение матрицы «потенциал - развитие» и определение на ее основе уров­ня эффективности управления (табл. 1).

Результаты апробации методики оценки эффективности муниципального управления на материалах Иркутской области представлены в табл.2.

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что стабильно высокая эффективность управления в исследуемые годы харак­терна для Усольского , Иркутского районов, Эти территории яв­ляются лидерами промышленного и сельскохозяйственного производства области, в них более высокий, чем в

Таблица 2. Матрица определения уровня эффективности\* муниципального управления

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Уровень социально-экономического развития района |
|  |  | высокий | выше среднего | средний | ниже среднего | низкий |
| Потенциал развития | высокий | I | I | IV | IV | IV |
| средний | I | I | II | IV | IV |
| низкий | I | I | II | III | III |

\*Здесь и в таблице 3 обозначения уровней эффективности следующие: I - высокая эффективность муниципального управления; II - средняя эффективность; III - низкая эффективность в связи с низким потенциалом и собственными ресурсами развития; IV - низкая эффективность.

Таблица 3. Результаты оценки эффективности муниципального управления в некоторых районах Иркутской области

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Район\* | 2014 г. | 2016 г. |
| Иркутское районное МО | I | I |
| Заларинский район | I | I |
| МО города Бодайбо и района | I | I |
| Куйтунский район | I | I |
| Усольское районное МО | I | I |
| Зиминский район | II | I |
| Слюдянский район | IV | I |
| Шелеховский район | II | IV |
| Нижнеилимский район | II | II |
| Тулунский район | IV | II |
| Усть-Кутское МО | II | IV |
| Черемховское районное МО | I | I |
| Усть-Илимский район | IV | IV |
| Чунское районное МО | IV | IV |
| Балаганский район | IV | IV |
| Братский райо | II | III |
| Казачинско-Ленский район | III | III |
| Жигаловский район | IV | III |
| Качугский район | III | IV |
| Ольхонское районное МО | III | III |
| Киренский район | IV | III |
| Катангский район | IV | IV |
| МО Мамско-Чуйского района | IV | III |
| Тайшетский район | III | III |
| Тулунский район | III | IV |
| Аларский район | I | I |
| Баяндаевский район | II | III |
| Боханский район | III | III |
| Нукутский район | II | III |
| Осинский район | III | III |
| Эхирит-Булагатский район | I | I |

\*Районы отсортированы по убыванию интегрального показателя уровня социально-экономического развития в 2016 году.

Источники: Муниципальные районы и городские округа Иркутской области. Социально-экономические показатели. 2000 - 2016 : стат. сб. / Иркутскстат. – Иркутск.2017. - 324 c.; Расчеты автора.

других районах, уровень жизни населения, и их потенциал в процессе муниципального управления ис­пользуется достаточно эффективно. Наибо­лее проблемными являются Катангский , Жигаловский Ольхонский Нижнеудинский Усть-Илимский Чунский районы, которые характеризуются низкой эффек­тивностью в силу низкого потенциала их развития или недостаточно эффективного его использования в ряде районов. Вместе с тем результаты типологии муниципа­литетов по эффективности управления, представленные в таблицах 4 и 5, могут иметь и другую интерпретацию. Они могут служить для разработки дифференциро­ванных мер и инструментов региональной политики в отношении различных муни­ципалитетов и местной социально-эконо­мической политики.

Также следует отметить, что, на наш взгляд, необходимо проведение анализа и совершенствование методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и их работни­ков в части учета в данных методиках па­раметров решения органами МСУ вопро­сов местного значения согласно 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест­ного самоуправления в РФ» (то есть кон­кретных функций местных органов вла­сти, которые они обязаны исполнять).

В заключение следует особо подчер­кнуть, что в силу существенных разли­чий в организации управления соответ­ствующими сферами, производственной специфики, особенностей принятия и реализации управленческих решений объективно и достоверно оценить эф­фективность муниципального управле­ния, эффективность деятельности ор­ганов местного самоуправления можно только в отраслевом разрезе (например, эффективность управления образовани­ем, социальной сферой, ЖКХ, сельским хозяйством, эффективность муници­пальной инвестиционной политики) - то есть по конкретным органам местно­го самоуправления. Это необходимо, по­скольку в ряде случаев будет получаться так, что при эффективности управления и результативности в одной сфере в ряде других может складываться напряжен­ная и проблемная ситуация, требую­щая применения новых форм и методов управления, замены и переподготовки кадров, корректировки организацион­ной схемы управления. Соответственно, для повышения эффективности муници­пального управления необходимо во всех муниципальных районах и городских округах разработать методики и опреде­лить перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и их работников, в том числе с учетом высказанных в дан­ной статье предложений.

**3.Эффективность деятельности органов государственной власти: оказание государственных услуг**

**3.1.Сущность и концептуальные модели**

В настоящее время сложно выделить несколько концептуальных моделей повышения эффективности работы государственной бюрократии и институтов государства, связывающих эффективность с определенными факторами[16].

1. Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления (Р. Стогдилл, Р. Манн, К. Левин, Р. Лайкерт, Блейк, Моутон, Р. Хауз, П. Херси, К. Бланшар, Шидт.) увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей министерств и ведомств, системами их подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием.

2.Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии, в рамках которого внимание акцентируется на разделении администрирования и иерархической структуре, функциональной специализации, четких правилах работы, жестком регламентировании профессиональной деятельности государственных служащих, отделении от собственности, что создает необходимые предпосылки для эффективной работы (М. Вебер, К. Зейфарт, М. Шпрондель, Г. Шмидт)

3.Другим подходом к эффективности деятельности является теория жизненных циклов. Основная идея этой школы (П. Херси, К. Бланшар, Ф. Модильяни, И. Адизеси др.) состоит во взаимосвязи эффективной работы государственных ведомств и влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп внутри организации. Это определяет процесс и характер принятия решений в бюрократических структурах, что связано, в свою очередь, с жизненным циклом развития организации.

4. В рамках концепции профессионализма (Г. Беккер, Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Парсонс, Миллерсон, Абрахамсон и д.р.) эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

5. Концепция экономической ответственности (модели Харта - Шлейфера - Вишны, Джон Стюарт Милль, Д. Норт) основана на экономическом подходе, доказывающем, что повышение эффективности деятельности органов государственной власти связано с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

Важной составной частью всех концепций является повышение качества системы государственного управления. Оценка качества имеет, как правило, объективные и субъективные компоненты. С одной стороны, это соблюдение определенных стандартов и нормативов, а с другой стороны, удовлетворение потребностей социальных групп, организаций или индивидов. Поставленная задача по повышению уровня качества управления и услуг требует выделения наиболее важных факторов, которые влияют на работу органов государственной власти, что позволяет в дальнейшем целенаправленно управлять и регулировать данный процесс.

Перечень факторов, влияющих на качество работы государственных структур можно наглядно представить в виде схемы (рисунок 1)

качество законодательной и нормативно-правовой базы в области государственного управления

система планирования и принятия управленческих решений

механизм ответственности и подотчетности органов власти

Оценка эффективности управления в общественных системах зависит также от понимания сути и критериев развития, способов его соотнесения с процессами в политической сфере. Различным аспектам общей проблемы развития посвящено немало работ, в том числе и проблемам общественного развития. Теория политического развития утвердилась и в политической науке, не дав, однако, однозначных и убедительных критериев оценки эффективности политического управления.

В системах, образующихся и развивающихся естественным образом, управление возникает как механизм, обеспечивающий сохранение порядка, возникающего в результате самоорганизации, и на этой основе – их дальнейшее развитие. В отсутствии управления спонтанно возникающий порядок неустойчив в той мере, в которой его появление вступает в противоречие со вторым началом термодинамики. Отбирая, таким образом, наиболее устойчивые формы, природа обеспечивает совершенствование механизмов управления, смысл существования которых - обеспечение стабильности и развития систем.

Изучение вопросов, касающихся создания организационных структур, способных эффективно производить желаемые результаты; возможности принимать эффективные управленческие решения в бюрократических структурах и измерять результаты таких решений; исследования организационных факторов и политических сил, формирующих административное поведение, и, наконец, возможно ли добиться, чтобы поведение было подотчетно политически ответственным государственным должностным лицам, предполагает формирование определенных теоретических концепций, учитывающих как многообразный мировой опыт в этой области, так и отечественные традиции.

В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои особенности. Так, в политике «эффективность» рассматривается как нечто положительное и желательное и поэтому получает смысл ценностной характеристики деятельности организации. В отношении к работе органоввласти это термин стал «весьма действенным политическим символом», способным организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений. Под влиянием организованного общественного мнения эффективность становится целью управленческой деятельности органов власти и критерием внешней оценки этой деятельности.

В самом общем случае эффективность — это нормированный к затратам ресурсов результат действия или деятельности системы на определенном интервале времени (отношение эффекта к затраченному ресурсу, разность между ними, эффект при ограниченном ресурсе, функционал, учитывающий эффект и затраченный ресурс).

Эффективность может быть определена только в отношении какой-то конкретной цели. Иначе говоря, не существует абстрактной «системы эффективности», оценка эффективности должна осуществлять только в контексте конкретной деятельности.

Эффективность деятельности организации может рассматриваться и как цель, и как побуждающий фактор, и как критерий оценки процессов и результатов управления. Под влиянием общественного мнения эффективность становится целью управленческой деятельности органов власти и критерием внешней оценки этой деятельности. Сущность управления, его функции и специфика определяются, с одной стороны, задачами, которые оно решает, с другой - содержанием «простых» моментов процесса управленческого труда, то есть его предметом, средствами и самим трудом[11].

Основная цель управления как такового - создание необходимых условий (организационных, технических, социальных, психологических и других) для реализации задач организации, «установление гармонии» между индивидуальными трудовыми процессами, координация и согласование совместной деятельности работников ради достижения конкретных запланированных результатов. Таким образом, управление — это, прежде всего, работа с людьми, а их трудовая деятельность служит объектом управляющего воздействия.

Понятие «эффективность» деятельности органов государственной власти часто отождествляется с его понятием «производительности». Под эффективностью в сфере государственного управления понимается условная производительность, выражающаяся способностью труда производить соответствующие работы в единицу времени и обеспечивать при этом оперативность, надежность и оптимальность управления производством.

При всех имеющихся разночтениях большинство авторов понимает под производительностью выполнение работы с наименьшими затратами труда, времени и материалов. При таком понимании эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами[22].

Однако применительно к органам государственной власти многие исследователи настаивают на включении в это понятие оценки эффективности и качества услуг, а не только соотношения между результатом и затратами. Причем производительность определяется такими термином, как «затраты», «работа», «выпуск» и «эффективность». При этом не всегда уделялось должное внимание результатам и итогам. Считался сам собой разумеющимся факт того, что, чем выше эффективность учреждения, тем лучше результаты и итоги его деятельности. По мнению Г. Бухарта, термин «производительность» охватывает такие понятия, как «планирование- программирование составление бюджета», «управление по целям», а также «составление бюджета на нулевой основе», экономия, результативность и эффективность .

Производительность, по мнению американских специалистов в области управления, характеризуется не только соответствующей эффективностью, но и правильно поставленной целью, способами ее достижения, что не всегда может быть выражено количественно. Производительность труда, например, управляющих предлагается рассматривать с точки зрения целей, в методах определения и достижения которых и состоит общее понятие производительности и эффективности управленческого труда .

Подход к эффективности органов государственного управления характеризуется двумя основными аспектами. Во-первых, анализируется положение органов государственной власти в системе государственного управления. Во-вторых, все внимание направлено на результаты деятельности, практически без учета вопроса об эффективности. Оба подхода подчеркивают значение четкого описания затрат. Однако метод оценки эффективности путем измерения уровня затрат уже по определению не учитывает производительности. При этом необходимо отметить такой важный факт, что конечной целью оказания услуг власти являются не сами эти услуги как таковые, а то, в какой степени они способны удовлетворять интересы и потребности граждан или потребителей.

В исследованиях по экономике и менеджменту выделяется два подхода к оценке эффективности. Первый связан с оценкой технической эффективности, второй — экономической эффективности, В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует о том, что «делаются правильные вещи».

Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, то есть насколько «правильно делаются эти вещи».

Некоторые ученые при оценке эффективности управленческого или административного труда акцентируют внимание на сравнении использованных ресурсов и полученного дохода. С другой стороны, на проблему смотрели и по-иному: «анализировались затраты человеческого труда, а также соответствующие им удовлетворение работника и полученные результаты». Дж. Бурке понимает эффективность достаточно широко: он рассматривает произведенные издержки (затраты), выполненную работу (рабочая нагрузка/продукция) и полученные результаты (выпуск). Несмотря на то, что это определение включает затраты (издержки), выпуск (выполненный объем работ) и полученные итоги (результаты), основное внимание сосредоточено на цикле «затраты - выпуск»: нормы организации, методы управления, технические условия, выполненная работа, единицы затрат и потребности, которые необходимо удовлетворить.

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности деятельности органов государственной власти позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность деятельности органов государственной власти и социальную.

Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. По своей роли в обеспечении гармоничного функционирования в обществе они не равнозначны: социальная эффективность как обобщающая, конечная, и в этом смысле главная; экономическая - как первичная, исходная, и в этом смысле основная. На современном этапе наибольшее развитие получил критерий экономической эффективности деятельности органов власти, поскольку он позволяет количественно измерить эффективность в сфере труда. Но большое значение имеет и социальный эффект. Его значимость в рассматриваемом виде деятельности весьма велика, но не имеет количественных измерителей. Качественную сторону полученного результата (эффекта) принято обозначать термином «критерий», а количественную - термином «показатель эффективности». Термин «критерий» употребляется в данном случае в его общепринятом смысле — признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило.

Следуя утверждению Г.В. Атаманчука, принципиально важное место для всей государственной жизнедеятельности нужно отвести социальному эффекту, который получает общество в течение и в итоге всего жизненного цикла продукта, услуги, идеи. Здесь главное — технологическая организация, обеспечивающая высокое качество производимой продукции и услуги[7]. Сущность социального эффекта заключается еще и в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе не только результат, но и источник и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

Г.В. Атаманчук подразделяет социальную эффективность государственного управления в целом, и деятельности органов государственной власти, в частности, на три вида:

1. Общая социальная эффективность. Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (то есть совокупности государственных органов и управляемых ими объектов).

2. Специальная социальная эффективность. Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами. К критериям этого вида относятся:

а) Целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Необходимо законодательно установить, какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижению оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц;

б) Нормативы затрат времени на решение управленческих вопросов, на выработку и прохождение любой управленческой информации;

в) Стиль функционирования государственного аппарата - нормативы, технологии, стандарты, которым обязан следовать каждый руководитель и государственный служащий;

г) Сложность организации государственного аппарата, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей;

д) Издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

3. Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий.

На мой взгляд, важным представляется утверждение X. Рейни, что для определения степени социального эффекта, необходимы общественные процедуры, которые были бы устойчивыми, обязательно существующими и влияющими на государственные органы.

При анализе эффективности деятельности органов государственной власти необходимо выделить основные модели, аспекты, механизмы и технологии оценки. В настоящее время выделяют несколько моделей эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель. Общая характеристика моделей эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности. Системно-ресурсная модель основана на анализе соотношения «организация - окружающая среда». Эффективность в данной модели — способность организации эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования. С позиций целевой модели организация эффективна в той степени, в которой она достигает своей цели.

Модель удовлетворенности участника опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов. Организация рассматривается как кооперативный побудительно- распределительный механизм, настроенный на то, чтобы получать отдачу от своих членов через обеспечение достойного вознаграждения их работы.

Комплексная модель рассматривает эффективность как интегральную и структурированную характеристику деятельности организации. Она включает в себя оценку экономичности, действенности, производительности, качества продукта или услуги, результативности, прибыльности, качества трудовой жизни и внедрения новшеств. Модель, содержащая противоречия, исходит из того, что эффективных организаций не существует. Они могут быть эффективными в той или иной степени, поскольку:

1) сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей среды;

2) имеют множественные и противоречивые цели;

3) имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние «голоса» (источники оценок);

4) имеют множественные и противоречивые временные рамки .

Анализ различных моделей эффективности позволяет сделать вывод о том, что каждая из них имеет свои преимущества и в тоже время ограничения.

Различные подходы к организации, к ее деятельности и результатам находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом. При этом в разных типах организаций (государственных, коммерческих, некоммерческих) взаимосвязь этих элементов имеет определенную конфигурацию, обусловленную целями и особенностями деятельности. Таким образом, можно выделить несколько подходов к эффективности и производительности деятельности. Подход с позиций эффекта акцентирует внимание на замену показателей мерами эффективности. К. Ридли полагает, что улучшить результаты деятельности органов государственной власти можно с помощью изменения политики (подготовка персонала, укрепление дисциплины, улучшение оборудования, совершенствование управления). «Оценку следует проводить на основе полученных результатов, а не используемых методов или выполняемой работы, результаты поддаются измерению». «Эффективность управления определяется соотношением между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимальными результатами, которые можно было бы получить с их помощью».

Любые подходы к оценке эффективности деятельности органов власти предполагают формулировку неопределенности поставленной задачи. Дифференцировать различные степени неопределенности задачи, значит, дифференцировать различные стили оценки, различные типы оценок, а также различные стили управления и контроля.

Таким образом, с точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов государственной власти, рассматриваемого как социальная целостность и система. Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:

-субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностныеориентиры);

- объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент, например: сфера деятельности - процесс, результат или последствия; структурно-институциональный аспект, кадры);

- инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные. Этот момент является основным в подготовке к проведению оценки.

В разработке критериев оценки необходима некоторая гибкость. Среди основных требований, предъявляемых к критериям оценки, можно выделить, что, во-первых, критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы; во-вторых, критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике; в-третьих, критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников. Кроме того, критерии, используемые для оценки работы, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

Проведенный анализ сущности понятий «эффективность» и «производительность» деятельности органов государственной власти позволяет сделать ряд выводов. В рамках одних моделей понятия «эффективность» и «производительность» деятельности органов государственной власти отождествляются, в других эти понятия толкуют либо очень узко, либо слишком расширительно.

# 3.2. Государственные услуги: понятие, классификация, право

Системное понимание качества отражает определение, данное в Большой советской энциклопедии: «Качество - это существенная определенность предмета или процесса, выступающая в его свойствах и характеризующая то, что данный предмет или процесс является в данных условиях, в связи и взаимодействии с другими данными предметами и процессами». Приведенное определение показывает, что качество - это сущность вещи, основа всех ее свойств, а «совокупность свойств» проявляется при отношениях данной вещи с другими вещами.

В настоящее время в Российской Федерации действуют целый ряд государственных и международных стандартов, регламентирующих понятие качества. Сравнительный анализ терминологии, установленный в перечисленных стандартах показывает, что как по методическим подходам к качеству, так и в толковании основных понятий имеются определенные расхождения. В таблице 1 приведены основные определения качества.

Интегральное понимание качества, ориентирующее на синтетический, целостный охват всех его аспектов, стало возможным с развитием рыночных отношений. Сегодня, когда речь идет о качестве, имеется в виду общая потребительская оценка свойств товаров или услуг, включает все факторы, которые влияют на выбор поставщика товаров или услуг потребителем, и, следовательно, предполагает расширенную трактовку понятия «качество».

Всемирно признанный специалист в области качества Э. Деминг пишет: «Потребитель - самое важное звено производственной линии. Качество должно быть направлено на удовлетворение его потребностей - настоящих и будущих».

Государственные (муниципальные) услуги – это услуги, которые предоставляются физическим лицам и организациям по их запросу федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации или местными администрациями в рамках их компетенции.

Таблица 4 – Основные определения понятия «Качество»

|  |  |
| --- | --- |
| ГОСТ 15476-79 | Определения, принятые в стандартах ИСО |
| ИСО 84-02 | ИСО 8402 (проект 1993 г.) | ИСО 8402: 1994 | ИСО9000 : 2000 |
| Качество продукции – совокупность свойств продукции, обусловливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением | Качество- совокупность свойств и характеристик продукции или услуги, которые придают им способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности | Качество – совокупность характеристик объекта, которые придают ему способность удовлетворять заявленные или предполагае-мые потребности | Качество – совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности | Качество – степень, с которой совокупность собственных характеристик выполняет требования\* |

\* Требование- потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным. Требования могут выдвигаться различными заинтересованными сторонами.

Государственные (муниципальные) услуги – это услуги, которые предоставляются физическим лицам и организациям по их запросу федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации или местными администрациями в рамках их компетенции.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Согласно этому закону, государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Муниципальная услуга,предоставляемая органом местного самоуправления, - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований.

Административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг - российская организация независимо от организационно-правовой формы, уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу "одного окна".

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме - предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Портал государственных и муниципальных услуг - государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

Наряду с термином "государственные услуги" нередко можно встретить и другой - "публичные услуги", причем зачастую оба эти термина употребляются в одном и том же контексте, применительно к одним и тем же ситуациям. В результате и без того не вполне ясное в силу новизны понятие государственных услуг еще более теряет свои контуры, сливаясь с услугами публичными. В определенной степени в этом повинны и переводы иностранных материалов по указанной проблематике, когда "public service" переводится и как "публичные", и как "государственные" услуги. Если к этому ряду добавить "социальные" услуги, также входящие в нашу жизнь, то возникает ситуация, когда трудно разграничить государственные, публичные и социальные услуги.

Представляется, что было бы неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и противопоставлять их также было бы ошибочным. Одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной, и социальной. Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъект, оказывающий услугу: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные государственным услуги, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления.

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также предоставления услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, указанными в части 2 статьи 1 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг";

2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;

3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, [**платы**](https://refdb.ru/look/1293418-p6.html) за предоставление государственных и муниципальных услуг, [**платы**](https://refdb.ru/look/1293418-p6.html) за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг;

4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

6) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

При получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на:

1) получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;

2) получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;

3) получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

4) досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения государственных и муниципальных услуг;

5) получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги, и соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими муниципальные услуги, с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии.

Обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций:

1. Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны:

1) предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами;

2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

3) предоставлять в иные органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, в подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении предусмотренных законом государственных и муниципальных услуг, по межведомственным запросам таких органов и организаций документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями административных регламентов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

2. Подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг, обязаны:

1) предоставлять в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по межведомственным запросам таких органов документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления такие документы и информацию;

2) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

1) общие положения;

2) стандарт предоставления государственной услуги;

3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;

4) формы контроля за исполнением административного регламента;

5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает:

1) наименование государственной или муниципальной услуги;

2) наименование органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу;

3) результат предоставления государственной услуги;

4) срок предоставления государственной или муниципальной услуги;

5) правовые основания для предоставления государственной или муниципальной услуги;

6) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги с разделением на документы и информацию, которые заявитель должен представить самостоятельно, и документы, которые заявитель вправе представить по собственной инициативе, так как они подлежат представлению в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

7) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги;

8) исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;

9) размер [**платы**](https://refdb.ru/look/1293418-p6.html), взимаемой с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

10) максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги;

11) срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

12) требования к помещениям, в которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной или муниципальной услуги;

13) показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг;

14) иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах.

#  3.3 Методика исследования и анализа качества предоставления государственных услуг

Одна из основных задач государственного управления является формирование устойчивой технологии организации и проведения исследования качества исполнения регламентированных государственных функций (предоставления государственных услуг), которая позволяла бы проводить мониторинг внедрения административных регламентов на регулярной основе. В условиях постоянного изменения нормативно-правового поля, правоприменительной практики, вопросов системы и структуры органов исполнительной власти на первое место среди факторов, позволяющих проводить мониторинг на регулярной основе, выходит формализация индикаторов качества предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций). Разработка единого перечня индикаторов исследования качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) позволяет формализовать процесс анализа.

В этом случае переменной частью остается разработка критериев-квот выборки для проведения полевого этапа исследования и анализа качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), определение зоны мониторинга (административные регламенты, органы исполнительной власти, типы заявителей, экспертов и т.д.) и переменной части социологического инструментария, касающейся специфики самих государственных функций, вошедших в выбранную зону мониторинга.

Основным фактором, определяющим [**стратегию**](https://refdb.ru/look/1293418-p7.html) построения исследования, является выбор зоны мониторинга, в нашем случае – административных регламентов. Очевидно, что на втором, третьем этапах мониторинга перечень регламентов, по которым проводится мониторинг, должен обновляться. Однако, уже на первом этапе организации исследования необходимо построение типологии административных регламентов с точки зрения предмета правоприменения, субъектов взаимодействия, сферы компетенции уполномоченных органов исполнительной власти, охвата регламентированными услугами реальных жизненных ситуаций граждан и организаций.

Основными вопросами, на которые необходимо ответить в разработке методики исследования и анализа качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, являются:

* Насколько информировано население об административных регламентах? Как повысить информированность?
* Какова степень соответствия реального порядка предоставления государственных услуг с прописанным порядком предоставления услуг в административных регламентах?
* Как повысить эффективность использования результатов предоставления государственных услуг? Какие факторы влияют на неэффективное с точки зрения получателей государственных услуг внедрение административных регламентов?
* Существуют ли межрегиональные различия в выполнении утвержденных административных регламентов на федеральном и региональном уровнях?
* Насколько граждане, организации удовлетворены внедрением административных регламентов: насколько сильно изменилась ситуация для получателей государственных услуг? Стало ли проще, удобнее получать государственные услуги?
* Насколько легко/трудно работать государственным служащим в соответствии с введенными регламентами. Упростились ли их функции? Насколько важна роль ресурсного обеспечения?
* Как организовать регулярный эффективный канал обратной связи от заинтересованных структур гражданского общества к ответственным органам исполнительной власти?

Эффективность внедрения системы административных регламентов и качество предоставления государственных услуг определяются многими факторами: культурными ценностями, наследием прошлого опыта, степенью бюрократизации, коррупции и [**стратегиями**](https://refdb.ru/look/1293418-p7.html) поведения самого административно-управленческого персонала государственных учреждений по предоставлению государственных услуг. Для того чтобы полностью изучить проблему эффективности внедрения и качества предоставления государственных услуг, необходимо проанализировать все аспекты процесса предоставления государственных услуг, а именно со стороны получателей, со стороны «продавцов» государственных услуг и третьей стороны – представителей общественного мнения и экспертов. Такой комплексный подход подразумевает использование нескольких социологических методов сбора и анализа данных, как количественных, так и качественных, для анализа информации, получаемой от потребителей государственных услуг, от тех, кто эти услуги предоставляет, экспертов и представителей общественных организаций.

Основным изучаемым параметром данного исследования является качество предоставления государственных услуг в самом широком смысле. Я предлагаю осуществлять измерение качества предоставления государственных услуг двумя способами:

Во-первых – это объективный показатель качества эффективности внедрения регламентов и исполнения порядка предоставления государственных услуг в соответствии с регламентами. Это сложный собирательный показатель, состоящий из набора более дробных индикаторов и индексов, отражающих соответствие процесса предоставления государственных услуг принятым административным регламентам федерального и регионального уровня.

Во-вторых – это субъективный показатель качества, который основан исключительно на оценочных суждениях и мнениях потребителей услуг и представителей общественных организаций. Этот показатель качества также является сложносоставным и дробным.

Все инициативы, направленные на измерение качества, результативности и эффективности деятельности, сталкиваются со стандартным набором ограничений,

Трудность нахождения удовлетворительных показателей обусловлена тем, что любой набор таких показателей является неполным и валидность каждого из показателей может быть предметом споров и обсуждений отраслевых специалистов

Результативность деятельности в государственном секторе имеет множество аспектов, ни один из которых не может быть априори признан незначимым; это автоматически ведет к чрезмерному увеличению количества показателей

При формировании сводных (агрегированных) показателей качества и результативности всегда возникают разногласия и неопределенность в определении значимости различных компонентов, обусловленные невозможностью определить приоритет показателей рационально

Множество технических и методологических трудностей связано с отличием процесса предоставления/потребления государственной услуги от процесса приобретения/продажи услуг

##  4 . Эффективность управления в теории организаций

Сегодня все больше ученых сходится во мнении, что эффективность является либо социально сконструированной и вообще не применима к описанию ре­альных процессов, либо существенно зависит от субъекта оценки. К. Кэмерон объясняет сложность концептуализации эффективности коренными различиями в онтологии и эпистемологии теорий, пытавшихся адаптировать ее под себя (к примеру, позитивистская парадигма и социальный конструктивизм). В ре­зультате это понятие стало достаточно парадоксальным, сочетая совершенно разрозненные и противоречивые характеристики и не учитывая их адекватность в той или иной стадии существования организацииПрежде чем обозначить ключевые вехи в понимании эффективности, необхо­димо отметить, что само это понятие достаточно неоднозначно. Так, в английском языке (который по понятным причинам являлся языком дискуссии конца 1980-х гг. и переосмысления эффективности организаций) таких понятий как минимум три: effectiveness, efficiency и efficacy. Кроме того, существуют effectivity, используемое значительно реже, и productivity, которое перекочевало в теорию организаций из практико-ориентированных дисциплин, консалтинга и экономики.

Efficacy относится в основном к способности достигать желаемого результа­та и в большей степени используется в исследованиях на стыке организаций, менеджмента и медицины (например, эффективность тех или иных программ лечения). Наибольшие затруднения вызывает различение effectiveness и efficiency. Если efficiency относится к соотношению затрат—выигрыша (input—output ratio), то effectiveness связана с абсолютными показателями издержек или с абсолют­ными достижениями [[Ostroff, Schmitt, 1993]](#bookmark13). Иначе говоря, efficiency является показателем цели—средств ее достижения, а effectiveness—показателем выбора цели. В отдельных случаях эти два концепта могут противопоставляться друг дру­гу: «Организация может быть эффективной, продуктивной, и тем, и другим, либо ни тем, ни другим» [[Ostroff, Schmitt, 1993]](#bookmark13).

Многие авторы обращают внимание на концептуальные различия и выделяют следующие подходы к анализу эффективности: по цели организации и ее рацио­нальному достижению; по взаимодействию элементов организации как системы; по процессам достижения цели; по ключевым контрагентам и распределению власти; по [конкурирующим] ценностямР. Скотт предложил разграничивать различные показатели эффективности организации с учетом трех ее «режимов» [modes]: рационального (механические, инструментальные аспекты ее деятельности), естественного (органические аспек­ты, поддержание системы функционирования) и открытого (поддержка и развитие системы функционирования). Три модели эффективности предложил и С. Сишор: достижение цели, естественную систему и эффективность как процесс принятия решений

К. Кэмерон обратил внимание на постепенное размывание понятия «эффек­тивность» и предложил ограничить его следующим рядом характеристик: с чьей перспективы оценивается эффективность; на каких показателях деятельности сфокусирован анализ; какой уровень анализа используется; какова цель оцен­ки; какой период наблюдается; какие данные взяты для анализа; чему противо­поставляется эффективность [[Cameron, 1986а]](#bookmark5). Кроме того, он подчеркнул, что во многом понимание эффективности отталкивается не от теории, а от практиче­ских проблем, стоящих перед той или иной организацией, и в этом заключается парадокс: для того чтобы быть эффективной, организация может преследовать цели и ориентироваться на показатели, которые мало совместимы, а иногда даже противоположны друг другу

Достаточно полный исторический анализ концепций эффективности с начала ХХ в. и до середины 1980-х гг. предлагают Льюин и Минтон (табл. 4). Они рассматри­вают подходы Тейлора и Файоля (научный менеджмент и принципы менеджмента соответственно), школу человеческих отношений, процесс принятия решений, описанный в работах Г. Саймона, стратегический менеджмент и управление че­ловеческими ресурсами, теорию обстоятельств, а также популяционную экологию и несколько практических концепций. Эффективность эволюционировала из чисто операциональной оценки рабочих процессов до включения эмоций и отношений сотрудников, а также реакции на изменения среды [[Lewin, Minton, 1986]](#bookmark10).

Таблица 5. Исторический анализ концепции организационной эффективности

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Направлениеподхода | Основныепредставители | Понимание эффективности | Основные атрибуты эффективности |
| Научныйменеджмент | Ф. Тейлор (1911) | Исследование рабочих опе­раций; важность стандартов, планирования, контроля и кооперации; функциони­рование организации; поиск наилучшего способа | Максимизация производ­ства, минимизация затрат; оптимальное использование ресурсов; специализация |
| Принципы менеджмента | А. Файоль (1916, 1925) | Первая полноценная теория управления, основанная на правилах или принципах; менеджмент как обучаемое умение | Разделение труда; власть, ответственность и дисципли­на; единоначалие и единство действий; иерархия, порядок, справедливость; стабиль­ность и инициатива; корпо­ративный дух |
| Школачеловеческих отношений  | Э. Мэйо (1933) | Важность эмоций; социоло­гическая концептуализация группового действия и фак­тора группы; удовлетво­ренность и продуктивность работы; внимание руковод­ства и внутриличностная мотивация работника | Продуктивность через удо­влетворенность работника; удовлетворенность работни­ка посредством достижения физических и эмоциональ­ных потребностей |
| Процесс при­нятия решений и информацион­ный менеджмент  | Г. Саймон (1947) | Эффективность как объект ограниченной рационально­сти; критерии рационально­сти; функциональность, осно­ванная на вспомогательных средствах и событиях | Сбережение ресурсов путем рационального достижения целей; эффективность обра­ботки информации |
| Стратегический менеджмент и дизайн органи­зации  | А. Чендлер (1962) | Структура соответствует стратегии; вертикальная и горизонтальная интеграция и рационализация процесса утилизации ресурсов | Соответствие структуры и стратегии, предполагаю­щей развитие организации, конкурентоспособ-ность, адаптивность и контроль окружающей среды и гибкость |
| Управление трудовыми ресурсами  | Д. МакГрегор, Р Лайкерт (1961, 1967) | Важность сравнения потреб­ностей и спроса организа­ций; уравнивание власти; «продуктивный сотрудник — довольный сотрудник» | Удовлетворенность сотрудни­ков, продуктивность; лояль­ность, сплоченность |
| Теорияобстоятельств | П. Р. Лоуренс, Дж. У. Лорш (1967) | Организационная структура, определяемая факторами среды; лучший вариант из возможных в различных кондициях и ситуациях | Ошибка дифференциации, ошибка интеграции органи- зации/реакция среды,воз­можность своевременных изменений, лидерство/ соот­ветствие обстоятельствам |
| Популяционнаяэкология | М. Ханна, Дж. Фриман (1977) | Относительная неважность управления;среда как опре­деляющий фактор; выжива­ние и жизненный цикл, удача, стратегия,структура | Выживание |
| Практическиеподходы | Ч.Барнард (1938) | Организация как система коопераций | Внутреннее равновесие и соответствие внешним кондициям |
| А. Слоан (1963) | Децентрализация управ­ления, централизация кон­троля; мультидивизионная структура | Эффективность как эконо­мия от масштаба; отдача от инвестиций |
| R Тоунсенд (1970) | Дебюрократизация, поддержка локального предпринимательства | Прибыльность; простота структуры и правил, уход от бессмыслицы |
| Т. Петерс, R Уотерман (1983) | Структура, стратегия, систе­ма, навыки, стиль, разделяе­мые ценности | Ориентация на потребителя; автономность и предпри­нимательство; философия ценностей; эффективный персонал |



Рисунок 2. Пространственная модель организационной эффективности

1—главные функции организации; 2—альтернативы выстраивания структуры; 3— ориентация, основное внимание; 4— основа модели организации; 5 — ценности организации; 6 — Средства достижения целей; 7 — цели организации Систематизацию представлений об эффективности можно найти в схеме Куинна и Рорбаха (рис. 2). В своей пространственной модели они опирались на основ­ные функции организации, ее структурную конфигурацию, отношения со средой, ценности, цели и средства их достижения. Согласно Куинну и Рорбаху, в основе оценки эффективности лежит одна из четырех целей организации: рост и захват ресурсов, продуктивность и эффективность (efficiency), стабильность и равновесие либо же развитие человеческих ресурсов. Для каждой из них организация имеет свои средства достижения, ориентируется на различные ценности, выстраивает определенную структуру, по-разному строит отношения с окружающей средой. Так, например, для роста и захвата ресурсов ценностями требуются гибкость и конку­ренция, которые организация поддерживает; система является открытой, ориен­тированной вовне и децентрализованной, а ее главная функция — это адаптация. При такой постановке цели организации понятно, что оценка эффективности будет зависеть от показателей роста, интеграции во внешнюю среду и способности реагировать на изменения.

Р. Стирс также дает общую оценку использования различных показателей в оценках эффективности организаций. Он предлагает рассмотреть частоту ис­пользования тех или иных критериев в 17 наиболее часто используемых моделях организационной эффективности (табл. 2):

Таблица 5. Частота использования критериев оценки в 17 моделях организационной эффективности [[Steers, 1975]](#bookmark15)

Все модели эффективности Стирс разделил на нормативные—прескриптивные, которые указывали на параметры, необходимые для того, чтобы организациясчиталась эффективной, и дескриптивные, которые описывали характеристики успешных кейсов.

Е. Попова утверждает, что вплоть до 1960-х гг. задача теории управления за­ключалась в целедостижении, поэтому эффективность организации понималась как ее производительность. Однако развитие системного подхода в социологии развело понятия «эффективность» и «выживание» организации. А. Этциони пред­ложил понимать их как две разные модели организационной рациональности: выживание определяло совокупность условий и требований для обеспечения существования системы и разделяло все организационные действия на функцио­нальные и дисфункциональные для организации; эффективность же предполагала оценку с точки зрения достижения цели. При этом первичность того или иного критерия для теоретиков определялась подходом к организации либо как к ра­циональной, либо как к естественной системе (в первом случае рациональность являлась основой выживания, во втором — наоборот)

Достаточно нетривиальной оказалась концепция рациональности, эффектив­ности и выживания организации, представленная Мейером и Роуэном. По их мнению, эффективность организации во многом обусловливается усвоением и интернализацией ею институционализированных мифов, которые делают ее существование легитимным (рис. 2). Поэтому многие элементы организации встраиваются в структуру не благодаря своей эффективности, а из-за церемони­альных внешних критериев оценки (т. е. из-за институционального изоморфизма).

Усложнение рационализированных . институцион альных мифов

Мейер и Роуэн также отметили, что базовые церемониальные правила функ­ционирования организации нередко вступают в разрез с логикой эффективно­сти, но неизменно берут верх над ней. А для того чтобы разрешить подобные напряжения, организация прибегает к логикам расцепливания (logicofdecoupling) и уверенности (logicofconfidence).

Значение в оценке эффективности может иметь и динамика — стабильность в организации и влияние на нее окружающей среды [[Mueller, Mone, Barker, 2007]](#bookmark12). Выполнение формальных показателей и реакция сотрудников могут зависеть и от рационального обоснования этих показателей: показатели принимаются, если они основываются на реальных осмысленных действиях, а если превалирует соотношение целей и средств, возникают скептицизм и уклонение со стороны работников [[Townley, Cooper, Oakes, 2003]](#bookmark16).

В современных исследованиях особое внимание уделяется эффективности ра­боты государственных и различных некоммерческих организаций. Большое значение

приобретает антропологический подход к изучению бюрократии и эффективности организаций.

Еще раз подчеркнем, что концепт эффективности так и не нашел строгой опе- рационализации и в большинстве случаев либо является обобщением практики конкретных кейсов, либо соотносится с текущей конфигурацией и целями орга­низации. Эффективность же, понимаемая как выбор и определение целей орга­низации, «doing the right thing», неизбежно приводит к вопросам о рациональном действии и формах рациональности, ее соотношении с эффективностью, а также к целому пласту литературы, рассматривающему вопрос «Организация — это...».

Так, если на самом первом этапе теоретизирования эффективности уделялось исключительно операциональное место, в дальнейшем у концепта появилось «че­ловечное лицо», где учитывали ценности и интересы работников, живую реакцию на внешние раздражители и способность менять свою конфигурацию в зависимо­сти от требований. Каким образом эффективность организации будет мыслиться в ближайшей теоретической дискуссии, зависит не только от развития организа­ционных форм, но и от социальных факторов, ведь организация, как определил ее Р. Скотт, — это рациональная, естественная и открытая система.

# **Заключение**

Преобразования в сфере государственного управления 1980-х годов качественно изменили природу и принципы проектировки и реализации государственных функций в развитых странах мирах и предопределили кардинальный переход от прежней «веберовской» модели администра­ции к современным типам управления, новым, как в инструментальном, так и в содержательном аспектах. Оригинальная идея маркетизации го­сударственного управления в интересах граждан - клиентов государ­ственных услуг - привнесла в основу государственного менеджмента принципы результативности и эффективности как базовые критерии кон­курентоспособности и качества деятельности их поставщика.

 Современная технократическая практика политического управления характеризуется высокой степенью эффективности государственного управления, транспарентности действий, минимизацией взаимодействий, построенных на принципах личной лояльности в процессе принятия го­сударственных решений, а следовательно, снижением уровня коррупции. Подобная эффективность есть цель любого государственного управле­ния, если оно реализуется в интересах общественного блага (при этом с особым вниманием к потребности гражданина как личности).

 Центральный принцип эффективности, понимание которого претерпе­ло качественные трансформации в сфере государственного управления (от чисто технологического до социально-политического), приобрело значе­ние рыночной и внерыночной (социальной) ориентации государства на клиента, на достижение общественного блага, явившись своего рода ка­чественным наследием концепции «новое государственное управление».Будучи операционализированным выражением эффективности дея­тельности государственных органов власти, практика оценки, отражаю­щая достигнутые результаты государственного администрирования, при­обрела роль значимого элемента политико-управленческого цикла, ком­плекса действий по принятию ключевых политических решений.

 В российском публично-государственном пространстве ориентация на новые методы государственного управления, связанная с концепту­альной разработкой новых моделей управления, принятием соответствую­щих нормативных регламентаций, внедрением конкретных инструмен­тов, формируется с середины 1990-х годов. При этом значительная часть идейной основы, содержательного наполнения и инструментальной базы современной административной реформы заимствована из опыта англо­саксонских странТем не менее Россия в настоящий момент не является державой, осно­ванной на передовых политико-административных и управленческих технологиях. Указанные принципы внедряются в России со значитель­ным временным лагом и сопутствующими недостатками. В России на сегодняшний день фактически отсутствует комплексная государственная политика, направленная на совершенствование сферы государственного управления, качественное и кардинальное преобразование ее основ и ключевых характеристик. Дискретные меры, принимаемые в том числе для повышения эффективности деятельности государственного аппара­та на всех уровнях публичной власти, соединяются с декларативными утверждениями и отчетами о работе над ее совершенствованием.Качество исполнения и последующей реализации механизмов совер­шенствования государственного управления, в частности оценки эффек­тивности, остается в России на невысоком уровне. Более того, в настоя­щее время, вопреки происходящим изменениям, отсутствуют тенденции к улучшению ситуации в сфере качества государственного администри­рования.

 Институциональные объяснения указанных процессов приводят к за­ключению о предзаданности логики развития государства в России или по меньшей мере ее определенности, что вскрывает сущностные пре­пятствия для совершенствования государственного менеджмента. Оче­видно, что искусственное насаждение зарубежных институциональных практик не приведет к качественным внутренним изменениям, однако определенная степень успешности в функционировании возникающих институтов подтверждает наличие возможностей для развития.

 Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляется в этой связи одним из наиболее показательных, а возможно, и перспективных механизмов. На­личие значительной массы экспертно выявляемых недостатков в его ис­полнении - предмет перманентных профессиональных дискуссий в сре­де заинтересованных работников государственной службы и независи­мых экспертов. При этом оценка представляет попытку агрегации мак­симально объективной информации о работе глав регионов в динамическом аспекте и в сравнении с развитием других регионов.Изучаемый механизм анализа эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации есть существен­ный инструмент совершенствования системы государственного управ­ления в России, подводящий итоги деятельности глав территорий за год, что особо важно с учетом федеративного устройства страны и фактиче­ского косвенного порядка избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2005-2012 гг.К тому же, весь массив собираемой и анализируемой информации носит открытый характер и доступен для просмотра и анализа гражда­нам Российской Федерации, что может позволить избирателям форми­ровать собственное отношение к политикам (администраторам) на ре­гиональном уровне, основанное не на субъективных отношениях, а на базе проверяемой эмпирической информации.

 Существенная проблема качества изучаемого института заключается в том, что его безусловные достоинства связаны скорее не с практикой оценивания, а с иными сторонами государственного управления: сбором и публикацией транспарентной базы данных ведомственной и региональ­ной статистики (однако с 2013 г. планируется запуск нового сегмента ГАС «Управление», который будет исполнять эту функцию в большем объеме); акцентированием внимания управляющих и управляемых на критических проблемах развития терри .Что касается основного назначения, результаты проведенного анали­за однозначно свидетельствуют, что институт оценки эффективности не структурирует процесс назначения и замены глав субъектов Российской Федерации. Учитывая, что феномен лояльности также не явился основ­ной детерминантой указанного процесса, представляется обоснованным подвергнуть дальнейшему анализу и дополнительной проверке предпо­ложения о ключевой роли неформальных практик. Вне зависимости от объяснительной основы роль изучаемого механизма в процессе приня­тия политических решений в настоящее время ничтожна.

 Невостребованность института оценки в современных российских условиях государственного управления обусловлена комплексом различ­ного рода препятствий на пути его успешного функционирования. Не­достатки исходной эмпирической базы, связанные с качеством ведения статистического учета, обработки, публикации и верификации информа­ции о деятельности государственных органов, - лишь малая (хотя и зна­чимая) часть более существенной проблемы, своего рода индикатор низ­кого качества работы государственного аппарата.

 Ключевая трудность функционирования данного института, равно как и иных практик современного управления, заключается в несистем­ности административных преобразований в России, отсутствии, несмо­тря на значительное число программных документов, комплексного под­хода к реформе государственной системы, включая сферы гражданской службы, разграничения полномочий, функциональной организации и структуры управления. Как отмечает известный теоретик и практик ми­ровых реформ в русле нового государственного управления Н. Мэннинг, успешные начинания в сфере госменеджмента всегда сопровождаются работой с институтами государственного устройства. Иностранный опыт также свидетельствует в пользу глубоких преобразований, затрагиваю­щих основы государственного порядка.

 В качестве основных прикладных рекомендаций совершенствования практики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках данной работы пред­лагаются следующие основополагающие требования.

 Несмотря на наличие определенной степени открытости и прозрачно­сти процедур проведения оценки эффективности, уровень ее недостато­чен. Необходимо обеспечение полной транспарентности расчетов, публи­кации результатов экспертного анализа и результатов рейтингов регионов по эффективности до и после проведения экспертных корректировок .В русле повышения доступности и открытости системы оценки не­обходимо обеспечение общественного внимания к проблеме эффективности государственных институтов в целом и исследуемому механизму в частности. Привлечение широких слоев общественности ориентиро­вано на взаимное поддержание интереса потребителей государственных услуг - граждан Российской Федерации и специалистов государственной гражданской службы - к качеству института оценки. Внимание широко­го круга лиц, академического, экспертного сообществ призвано адапти­ровать институт к современным российским реалиям, вживлять и уко­ренять его в практике российского государственного управления, в пол­ном смысле слова институционализировать эту практику современного государственного управления, в настоящее время не принятую и не ис­пользуемую ни обществом, ни государством.

 В целях повышения внимания к проблеме эффективности необходи­мо создание и продвижение, в том числе посредством информационно-­коммуникационных технологий, общественной площадки для дискус­сии.

 Особым прикладным значением для развития института обладает при­влечение представителей органов власти регионального и муниципаль­ного уровня к разработке сфер и методов оценки.

 Существенным аспектом организации системы оценки эффективно­сти в рамках российской институциональной среды представляется ста­тус оценивающей структуры. Анализ практики проведения мониторин­га и оценки эффективности демонстрирует необходимость проведения организационных изменений.Значимость сотрудничества в рамках проведения оценки с федераль­ными и региональными органами исполнительной власти определяет требования к высоким административным позициям оценивающего ор­гана. Вместе с тем ригидность государственных институтов в России, а также опыт Великобритании и иных стран англо-саксонского мира тре­бует обращения к гибким в процессе принятия решений квазигосудар­ственным структурам. Целесообразным для рассмотрения вариантом оценивающей структуры в российских условиях представляется такого рода организация, как созданная в 2011 г. автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению но­вых проектов» (АСИ). Предложенные изменения ориентированы на совершенствование си­стемы оценки эффективности, однако новое качество института в зна­чительной степени обусловлено системностью подхода к реформе, в ее отсутствие логика самовоспроизводства институтов стимулирует закре­пление неэффективной практики.

 Альтернативой подобного рода инкременталистскому варианту со­вершенствования системы оценки эффективности является полный от­каз от ее квантификации и расчета и переход к индивидуальному каче­ственному анализу развития территорий. Возможный подход к совершенствованию системы оценки в этом рус­ле - переход к классической оценке политики/программы взамен «все­общей оценке». Во-первых, указанная мера повысит роль прогнозиро­вания и планирования в деятельности региональных органов исполни­тельной власти. Кроме того, позволит обеспечить наибольшую сопоста­вимость анализируемых данных, нивелировать различия в стартовой базе, иные недостатки механизма. В таком случае срок пребывания в долж­ности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации пред­ставляется как политический проект (программа), в рамках которого обо­сновываются цели и плановые показатели (предвыборные предложения), выделяются финансовые средства (предложения по формированию ре­гионального бюджета), проводился анализ достигнутых результатов. Труд­ности и достоинства подобного метода - предмет дополнительного изу­чения, равно как и сопоставление новых возникающих методик оценки эффективности, основанных на статистических методах или агрегации экспертных знаний.

**Литература**

1. Васильев А. Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? // [Электронный до­кумент]: ([http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/47- power/839](http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/47-power/839%E2%80%94i---)).
2. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93-99.
3. Ворошилов, Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и методики оценки [Текст] / Н. В. Ворошилов // Экономика региона: реальность и перспективы: материалы VI меж­региональной научно-практической конференции, г. Вологда, 14 февраля 2014 года / Филиал СПбГЭУ в г. Вологде ; ИСЭРТ РАН. - Вологда : Филиал СПбГЭУ в г. Вологде ; ИСЭРТ РАН, 2014. - Вып. 6. - С. 9-12.
4. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туров­ский Р.Ф. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 г. - начале 2009 г.». М.: ИНОП, 2009.
5. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основ­ные фазы // Полис. 2004. № 4. С. 158-168.
6. Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагно­за в политико-аналитической работе // Оценка политик и новая полити­ческая экономия: инструменты анализа экономических реформ. М.: ЦЭМИ, 2006. С. 13-32.
7. Зацепин В.Б. Отечественная традиция программно-целевого пла­нирования: опыт и перспективы: доклад на VII Международной научной конференции «Россия: Приоритетные национальные проекты и програм­мы развития». Москва, ИНИОН РАН, 14-15 декабря 2006 г.
8. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оцен­ка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 28-34.
9. Клименко А.В. Модернизация функционала исполнительной вла­сти и ее результаты: доклад на семинаре «Проблемы современного госу­дарственного управления в РФ» 22 мая 2009 г. // Интернет-сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирова­ния / [Электронный документ]: (<http://www.rusrand.ru/about/news/news_361>. html).
10. Кузьмин А., Кошелева Н. Оценка как функция управления про­граммой // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузь­мина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 20-27.
11. Лексин, В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной вла­сти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. - 2012. - № 1 (73). - С. 3-39.
12. Макаренко Б.И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Политические исследования. 2011. № 1. С. 42-65.
13. Материалы круглого стола «Может ли введение критериев оцен­ки эффективности губернаторов реально улучшить качество управления в регионах?», 27 июня 2008 г. // Клуб регионов. [Электронный документ]: (<http://club-rf.ru/roundtable/1012/>). Проверено 10 мая 2011 г.
14. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. М.: Весь Мир, 2003.
15. Нисневич Ю.А. Административная реформа: цели и результаты // Вестник РУДН. Сер. «Политология». 2008. № 4. С. 5-16.
16. 14. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
17. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государ­ственного управления» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
18. . Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, А. Н. Чекавинский, С. А. Кожевни­ков. - Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. - 181 с.
19. Расходы на государственное управление: региональный аспект / под общ. ред. С.В. Степашина. Счетная палата РФ. М., 2009.
20. Решетников М.Г., Быков И.В. Отраслевой и функциональный под­ходы к государственному управлению. Пермь, 2007.
21. Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2008. № 4. C. 90-91.
22. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности ор­ганов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2013 года [Электронный ресурс] / Департамент внутренней политики Правительства Вологодской области // Официальный сайт Правительства Вологодской области. - Режим доступа : <http://goo.gl/IQamRG>
23. Смолянинов С.В. К вопросу о переходе на бюджетирование, ори­ентированное на результат, в сфере финансирования государственных расходов на сельское хозяйство // Евразийский международный научно­аналитический журнал. 2006. № 1/2 (17/18).
24. Сморгунов Л.В. (20036) Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3-6 ноя­бря 2003 г. СПб.: Изд-во филологического ф-та СПбГУ. С. 133-135.
25. Сморгунов Л.В. Административная реформа в РФ: автономия го­сударства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в РФ. 2006. Вып. 1(6). С. 5-32.
26. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. - Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. - 196 с.
27. Фредериксон Г.Дж. Путь к новому государственному управлению // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. С. 423-441.
28. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление РФ // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьми­на, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 170-192.
29. Анализ деятельности органов и учреждений здравоохранения субъ­ектов РФ // Минздравсоцразвития РФ, октябрь 2011 г. / [Электронныйдокумент]: <http://www.mednet.ru/images/stories/files/materialy_> konferencii\_i\_seminarov/2010/statistika2011/14-Mihaylova-L-A.pdf). ИАС «ГАС Управление». Оценка эффективности деятельности ор­ганов исполнительной власти субъектов РФ (<http://ef.minregion.gas-u.ru/> minreg2/).
30. Официальная статистическая информация по результатам феде­рального государственного статистического наблюдения // Официальный Интернет-сайт Росстата // (<http://gks.ru>).

Приложение1. [**Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 (ред. от 26.11.2015) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов...**](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/)

**III. Порядок оценки эффективности деятельности органов**

**исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

4. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется по формуле:

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100023) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

(см. текст в предыдущей редакции)

 ,

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100018) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

(см. текст в предыдущей редакции)

где:

Ип1 - сводный индекс значения показателя - ожидаемой продолжительности жизни при рождении;

Ип2 - сводный индекс значения показателя - объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), соотнесенного с показателем численности населения;

Ип3 - сводный индекс значения показателя - оборота продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, соотнесенного с показателем численности населения;

Ип4 - сводный индекс значения показателя - объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, соотнесенного с показателем численности населения;

Ип5 - сводный индекс значения показателя - уровня безработицы в среднем за 1 год;

Ип6 - сводный индекс значения показателя - реальных располагаемых денежных доходов населения;

Ип7 - сводный индекс значения показателя - удельного веса введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;

Ип8 - сводный индекс значения показателя - доли обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях;

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100017) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

(см. текст в предыдущей редакции)

Ип9 - сводный индекс значения показателя - смертности населения (без показателя смертности от внешних причин);

Ип11 - сводный индекс значения показателя - доли детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов;

(абзац введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142877/1f81ff54a7febb369acaeef97223019743a1662a/#dst100012) Правительства РФ от 28.02.2013 N 168)

Ип10 - ранжированный индекс значения показателя - оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100020) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

(см. текст в предыдущей редакции)

5. Сводный индекс показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется:

а) для показателей, предусмотренных [позициями 3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100137) - [5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100139) и [7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100141) приложения к настоящей методике, - по формуле:

 ,

где:

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

 - ранжированный индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) для показателей, предусмотренных [позициями 1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100135), [6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100140), [10](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100144) и [12](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100198) приложения к настоящей методике, - по формуле:

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100020) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

(см. текст в предыдущей редакции)

 ;

в) для показателя, предусмотренного [позицией 8](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100142) приложения к настоящей методике, - по формуле:

 ;

г) для показателя, предусмотренного [позицией 9](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst76) приложения к настоящей методике, - по формуле:

 .

(пп. "г" введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100021) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

(п. 5 в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100022) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

(см. текст в предыдущей редакции)

5(1). Ранжирование индексов среднего темпа роста и среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется по убыванию, при этом наибольшему значению соответствующего индекса присваивается наибольший ранг.

Ранжирование индекса показателя, предусмотренного [позицией 11](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100145) приложения к настоящей методике, осуществляется по убыванию значений индекса среднего объема такого показателя, рассчитываемого по формуле, предусмотренной [подпунктом "а" пункта 7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst100082) настоящей методики.

(п. 5(1) введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100033) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

6. Индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, - по формуле:

 ,

где:

Т - значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - минимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - максимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, - по формуле:

 .

7. Индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, - по формуле:

 ,

где:

О - значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - минимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - максимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, - по формуле:

 .

8. Средний темп роста показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренных [позициями 1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100135) - [6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100140) и [8](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100142) - [12](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100198) приложения к настоящей методике, за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142877/1f81ff54a7febb369acaeef97223019743a1662a/#dst100014) Правительства РФ от 28.02.2013 N 168)

(см. текст в предыдущей редакции)

 ,

где:

 - значение показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год;

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100024) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

(см. текст в предыдущей редакции)

 - значение показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному;

 - значение показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 2 года отчетному;

 - значение показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 3 года отчетному.

9. Средний темп роста показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренного [позицией 7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100141) приложения к настоящей методике, определяется по формуле:

 .

10. Значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

 .

При расчете среднего объема показателя - объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), показателя - объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также показателя - оборота продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, используются соответственно показатель - объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека населения, показатель - объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на 1 человека населения и показатель - оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, в расчете на 1 человека населения.

При расчете среднего объема показателя - реальных располагаемых денежных доходов населения используются значения показателя в абсолютном выражении в расчете на 1 человека населения, представляемые Федеральной службой государственной статистики.

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100024) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

(см. текст в предыдущей редакции)

10(1). Для показателей, предусмотренных [позициями 3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100137) - [5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100139) и [7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100141) приложения к настоящей методике, при проведении расчетов в соответствии с [пунктом 10](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst100099) настоящей методики осуществляется нормирование, которое определяется:

а) в отношении значений показателя - объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), показателя - оборота продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, и показателя - реальных располагаемых денежных доходов населения (в абсолютном выражении) - по формуле:

 ,

где:

 - исходные значения одного из указанных показателей, представляемые согласно [пункту 3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/bfd39e9fa515c5d7157d769486d99336b0218ef2/#dst100220) настоящей методики;

 - коэффициент уровня цен в субъекте Российской Федерации, рассчитываемый в соответствии с [методикой](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148/612ab7f8bef6bfaf21c16c907c000c4c1305482f/#dst100223) распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации":

в отчетном году на следующий финансовый год - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год ( );

в году, предшествующем отчетному году, на отчетный год - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному ( );

в году, на 2 года предшествующем отчетному году, на год, предшествующий отчетному году, - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 2 года отчетному ( );

б) в отношении значений показателя - объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации - по формуле:

 ,

где:

ИБР - индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации, рассчитываемый в соответствии с [методикой](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148/612ab7f8bef6bfaf21c16c907c000c4c1305482f/#dst100223) распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации":

в отчетном году на следующий финансовый год - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год ( );

в году, предшествующем отчетному году, на отчетный год - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному ( );

в году, на 2 года предшествующем отчетному году, на год, предшествующий отчетному году, - для значения показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 2 года отчетному ( ).

Значения коэффициента уровня цен в субъекте Российской Федерации и индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации для целей настоящей методики не могут более чем в 3 раза превышать соответствующие среднероссийские значения.

При отсутствии значений коэффициента уровня цен в субъекте Российской Федерации и индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации для Ненецкого автономного округа используются значения коэффициента и индекса, рассчитанные для Архангельской области, для Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа - значения коэффициента и индекса, рассчитанные для Тюменской области.

Сведения о значениях коэффициента уровня цен в субъекте Российской Федерации и индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации за период, необходимый для расчетов, представляются Министерством финансов Российской Федерации до 15 марта года, следующего за отчетным годом, в составе сведений, направляемых в соответствии с [пунктом 3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/bfd39e9fa515c5d7157d769486d99336b0218ef2/#dst100220) настоящей методики.

(п. 10(1) введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100025) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

11. В случае отсутствия значения одного или нескольких показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год, соответствующему сводному индексу показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации присваивается нулевое значение.

В случае отсутствия значения показателя оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением значения показателя за отчетный год) возможность расчета соответствующего сводного индекса показателя оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяется экспертной группой, указанной в [пункте 13](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst100224) настоящей методики.

(абзац введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100025) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

12. Рост значений показателей, указанных в [позициях 1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100135) - [5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100139), [7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100141) - [9](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst76), [11](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100145) и [12](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100198) приложения к настоящей методике, и снижение показателей, указанных в [позициях 6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100140) и [10](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/753e7f00002495b292096ad67d07de18807fc25a/#dst100144) приложения к настоящей методике, свидетельствуют об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

(п. 12 в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100045) Правительства РФ от 30.07.2014 N 722)

(см. текст в предыдущей редакции)

13. В целях проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также учета деятельности этих органов по достижению значений индивидуальных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерство экономического развития Российской Федерации формирует экспертную группу по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - экспертная группа) и утверждает порядок ее работы.

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 22.04.2013 [N 358](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100028), от 26.12.2014 [N 1505](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173213/fef1db9e27c611b5b932f67b1ec898f06bc62d38/#dst100104))

(см. текст в предыдущей редакции)

В состав экспертной группы включаются представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы охраны Российской Федерации и иных государственных органов по согласованию.

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 22.04.2013 [N 358](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100030), от 26.12.2014 [N 1505](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173213/fef1db9e27c611b5b932f67b1ec898f06bc62d38/#dst100105))

(см. текст в предыдущей редакции)

14. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации до 15 октября года, предшествующего отчетному, вносят на рассмотрение экспертной группы предложения по установлению индивидуальных показателей (по 1 показателю из каждого раздела), предусмотренных [перечнем](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/f190e958d4cdede06f8550e5148b402b853079d1/#dst100147) индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. N 1142.

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100031) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

(см. текст в предыдущей редакции)

При выборе указанных индивидуальных показателей органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается ориентироваться на показатели, отражающие преодоление существующих проблем.

15. Экспертная группа:

а) утверждает до 25 ноября года, предшествующего отчетному, 2 индивидуальных показателя для каждого субъекта Российской Федерации из предложенных субъектом Российской Федерации в соответствии с [пунктом 14](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst23) настоящей методики индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) принимает решения о возможности и порядке расчета сводного индекса показателя оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае, предусмотренном абзацем вторым [пункта 11](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst100103) настоящей методики;

(пп. "б" в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100033) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

(см. текст в предыдущей редакции)

в) запрашивает у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации информацию, необходимую для обоснования предложений субъекта Российской Федерации, предусмотренных [абзацем первым пункта 14](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/d5c4f705d972e5b5a08b9fa825f78235e80155d2/#dst23) настоящей методики, а также дополнительную информацию, необходимую для обоснования представленных данных по результатам работы за отчетный год.

(пп. "в" введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100035) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

16. Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, учитывающая результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по достижению значений индивидуальных показателей, определяется по формуле:

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100037) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

(см. текст в предыдущей редакции)

 ,

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 05.04.2014 [N 270](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161546/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100011), от 29.09.2015 [N 1035](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186692/#dst100005))

(см. текст в предыдущей редакции)

где:

Иип1 - ранжированный индекс роста индивидуального показателя N 1, утвержденного экспертной группой для субъекта Российской Федерации;

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100036) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

(см. текст в предыдущей редакции)

Иип2 - ранжированный индекс роста индивидуального показателя N 2, утвержденного экспертной группой для субъекта Российской Федерации.

(в ред. [Постановления](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100036) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

(см. текст в предыдущей редакции)

17. Рост индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется по формуле:

 ,

где:

 - значение индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год;

 - значение индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному;

 - среднероссийское значение индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за отчетный год;

 - среднероссийское значение индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному.

В случае если значения одного или нескольких индивидуальных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не могут быть представлены в срок, установленный настоящей методикой, в связи с иной периодичностью выполнения статистических работ и (или) иным сроком представления официальной статистической информации, установленными в федеральном плане статистических работ, допускается использование значений указанных индивидуальных показателей за год, предшествующий отчетному году, или по состоянию на начало отчетного года.

(абзац введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145530/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100038) Правительства РФ от 22.04.2013 N 358)

Для индивидуальных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, значения которых представлены в виде индекса либо отражают прирост, расчет роста соответствующего индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется по формуле:

 .

(абзац введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161546/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100013) Правительства РФ от 05.04.2014 N 270)

18. Индекс роста индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, - по формуле:

 ,

где:

Имин - минимальное значение роста индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год;

Имакс - максимальное значение роста индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, - по формуле:

 .

19. Ранжирование индекса роста индивидуального показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляется по убыванию, при этом наибольшему значению соответствующего индекса присваивается наибольший ранг.

(п. 19 введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153690/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100037) Правительства РФ от 25.10.2013 N 957)

20. Рост значений индивидуальных показателей, указанных в [позициях 2](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/4ecf42b394a9b035c56d16f9555b1f3313b95e33/#dst100151), [3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/4ecf42b394a9b035c56d16f9555b1f3313b95e33/#dst100152), [5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/b735a7f8dada7a1b72cc9ce0556190f94b3244c9/#dst100155) - [10](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/cf5ad5501a06bd23a98d817a57ac058ea606d4fe/#dst100161), [12](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/cf5ad5501a06bd23a98d817a57ac058ea606d4fe/#dst100163), [13](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/88232617dbbd64f1d1a55c9df615b650471aead1/#dst100165), [16](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/88232617dbbd64f1d1a55c9df615b650471aead1/#dst100168), [17](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/e0dc2be223c7ac0bf2a5647fa5623d2accf18b1d/#dst100226), [19](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/e0dc2be223c7ac0bf2a5647fa5623d2accf18b1d/#dst100227), [21](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/e0dc2be223c7ac0bf2a5647fa5623d2accf18b1d/#dst100229), [22](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/9d0d6615f9de9b3a3f5fb4b2ec10adc0d0c9dca5/#dst100176), [22(1)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/9d0d6615f9de9b3a3f5fb4b2ec10adc0d0c9dca5/#dst100231), [24](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/9d0d6615f9de9b3a3f5fb4b2ec10adc0d0c9dca5/#dst100212) - [27](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/3e1931e30051f8b4fd3e1c8e31ab53369d1bc991/#dst100182), [29](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/3e1931e30051f8b4fd3e1c8e31ab53369d1bc991/#dst100184), [30](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/3e1931e30051f8b4fd3e1c8e31ab53369d1bc991/#dst100215), [32](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/25f8f075fb483b3788f52f505e579794a96869d5/#dst100203), [37](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/e13ac9867f46b20cc6f4b932ee2ad3f75cd2d37b/#dst3) - [44](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/7d415749f78c9f7afafda32889389a7f5a9cff55/#dst100207)перечня индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. N 1142, и снижение значений индивидуальных показателей, предусмотренных [позициями 1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/4ecf42b394a9b035c56d16f9555b1f3313b95e33/#dst100150), [4](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/b735a7f8dada7a1b72cc9ce0556190f94b3244c9/#dst100154), [11](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/cf5ad5501a06bd23a98d817a57ac058ea606d4fe/#dst100162), [14](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/88232617dbbd64f1d1a55c9df615b650471aead1/#dst100166), [15](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/88232617dbbd64f1d1a55c9df615b650471aead1/#dst100167), [20](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/e0dc2be223c7ac0bf2a5647fa5623d2accf18b1d/#dst100228), [23](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/9d0d6615f9de9b3a3f5fb4b2ec10adc0d0c9dca5/#dst100177), [28](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/3e1931e30051f8b4fd3e1c8e31ab53369d1bc991/#dst100214), [31](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/3e1931e30051f8b4fd3e1c8e31ab53369d1bc991/#dst100186), [33](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/25f8f075fb483b3788f52f505e579794a96869d5/#dst100189) - [35](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/25f8f075fb483b3788f52f505e579794a96869d5/#dst100204) указанного перечня, свидетельствуют об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

(п. 20 введен [Постановлением](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161546/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100015) Правительства РФ от 05.04.2014 N 270, в ред. Постановлений Правительства РФ от 30.07.2014 [N 722](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166716/c57865762f857711986a31637d932814ad70add8/#dst100047), от 28.08.2015 [N 904](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185318/fef1db9e27c611b5b932f67b1ec898f06bc62d38/#dst100012))

(см. текст в предыдущей редакции)

# Приложение 2

**Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 1408 “О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий”**

**29 декабря 2015**

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Установить, что бюджетам субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий, предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета в целях стимулирования темпов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

2. Утвердить прилагаемые:

Правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий;

методику оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации.

3. Установить, что межбюджетные трансферты, предусмотренные пунктом 1 настоящего постановления, предоставляются в 2015 году в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его официального опубликования.

|  |  |
| --- | --- |
| Председатель ПравительстваРоссийской Федерации | Д. Медведев |

**Правила
предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий
(утв. постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 1408)**

1. Настоящие Правила устанавливают порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий (далее - межбюджетные трансферты), по итогам оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации (далее - оценка темпов развития).

2. Распределение межбюджетных трансфертов утверждается Правительством Российской Федерации.

3. Министерство экономического развития Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти вносит в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект акта Правительства Российской Федерации о распределении межбюджетных трансфертов в IV квартале года, следующего за отчетным.

4. Субъекты Российской Федерации в соответствии со значениями оценки темпов развития распределяются по категориям, при этом субъекту Российской Федерации, имеющему наибольшую оценку, присваивается категория 1.

5. Межбюджетные трансферты предоставляются 20 субъектам Российской Федерации, которым с учетом значений оценки темпов развития присвоены в соответствии с пунктом 4 настоящих Правил категории с 1-й по 20-ю.

6. Размер межбюджетного трансферта определяется по формуле:

 ,

где:

 - оценка темпов развития с учетом определенного в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил корректирующего коэффициента, рассчитанная в соответствии с методикой оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015  г. №  1408 "О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий";

V - общий объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

7. Корректирующий коэффициент применяется к значениям оценки темпов развития следующим образом:

а) для субъектов Российской Федерации, которым с учетом значений оценки темпов развития присвоены категории с 1-й по 5-ю, корректирующий коэффициент равен 1;

б) для субъектов Российской Федерации, которым с учетом значений оценки темпов развития присвоены категории с 6-й по 10-ю, корректирующий коэффициент равен 0,85;

в) для субъектов Российской Федерации, которым с учетом значений оценки темпов развития присвоены категории с 11-й по 15-ю, корректирующий коэффициент равен 0,7;

г) для субъектов Российской Федерации, которым с учетом значений оценки темпов развития присвоены категории с 16-й по 20-ю, корректирующий коэффициент равен 0,55.

# Приложение 2

## Методика оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации(утв. постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 1408)

1. Настоящая методика устанавливает порядок проведения оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации за отчетный период.

Предметом оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по увеличению собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и поддержанию высокой динамики социально-экономического развития.

2. Оценка темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации осуществляется на основании значений показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренных позициями  1, 3, 4 и 6 - 12 приложения к методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 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".

3. Оценка темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации осуществляется по формуле:

 ,

где:

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя оборота продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя реальных располагаемых денежных доходов населения;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя удельного веса введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя уровня безработицы в среднем за 1 год;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя доли обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя смертности населения (без показателя смертности от внешних причин);

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя доли детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов;

 - ранжированный индекс среднего темпа роста показателя оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4. Индекс среднего темпа роста показателя  собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации рассчитывается на основании показателя налоговых доходов субъектов Российской Федерации за отчетный год за вычетом налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе продукции, акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, транспортного налога, налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов, а также разовых поступлений в бюджет субъектов Российской Федерации.

Сведения о значениях показателя налоговых доходов субъектов Российской Федерации за отчетный год за вычетом налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе продукции, акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, транспортного налога, налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов, а также разовых поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации за период, необходимый для расчетов, представляются Министерством финансов Российской Федерации до 15 августа года, следующего за отчетным годом.

5. Индекс среднего темпа роста показателей оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, - по формуле:

 ,

где:

Т - значение среднего темпа роста показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - минимальное значение среднего темпа роста показателя социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

 - максимальное значение среднего темпа роста показателя социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, - по формуле:

 .

6. Средний темп роста показателей социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации, за исключением показателя реальных располагаемых денежных доходов населения, за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

 ,

где:

 - значение показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации за отчетный год;

 - значение показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации за год, предшествующий отчетному;

 - значение показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 2 года отчетному;

 - значение показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации за год, предшествующий на 3 года отчетному.

7. Средний темп роста показателя социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации реальных располагаемых денежных доходов населения определяется по формуле:

 .

8. Ранжирование индексов среднего темпа роста показателей социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации осуществляется по убыванию, при этом наибольшему значению соответствующего индекса присваивается наибольший ранг.

9. Снижение показателей уровня безработицы в среднем за 1 год и смертности населения (без показателя смертности от внешних причин) и рост значений остальных показателей социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации свидетельствуют об эффективности социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации.

### Приложение 3

### Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации по итогам 2015 года

13 мая 2016 08:00

* [Качество регионального и муниципального управления](http://government.ru/rugovclassifier/52/)

*Работа Правительства: факты и цифры. В 2015 году сохранили позиции в числе регионов-лидеров 14 субъектов Федерации, занимавших лидирующие позиции в 2014 году.*

Правительство сообщило о ходе работы по выполнению [Указа Президента России от 21 августа 2012 года №1199](http://kremlin.ru/acts/bank/35958) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [(подпункт «б» пункта 3)](http://kremlin.ru/acts/bank/35958#sel=4:259,4:292) по итогам 2015 года с учётом динамики показателей за трёхлетний период.

Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации утверждена [постановлением Правительства от 3 ноября 2012 года №1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"»](http://government.ru/docs/6292/) (далее соответственно – оценка эффективности, методика).

По результатам оценки эффективности определены 20 регионов-лидеров: Воронежская область, Чеченская Республика, Республика Татарстан, Липецкая область, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Тюменская область, Тамбовская область, Hенецкий автономный округ, Московская область, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Чукотский автономный округ, Тульская область, Курская область, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Белгородская область.

В 2015 году сохранили позиции в числе регионов-лидеров 14 субъектов Федерации, занимавших лидирующие позиции в 2014 году.

Воронежская область (1-е место) достигла высокого уровня социально-экономического развития, темпов развития экономики, характеризуется ростом частных инвестиций в основной капитал, снижением уровня безработицы, высоким уровнем развития малого предпринимательства, высокими значениями и положительной динамикой реальных располагаемых денежных доходов населения.

Чеченская Республика (2-е место) характеризуется высокими показателями продолжительности жизни, ростом численности населения, частных инвестиций в основной капитал, реальных располагаемых денежных доходов населения, жилищного строительства, развитием малого предпринимательства.

Республика Татарстан (3-е место) относится к числу регионов-лидеров по объёмам налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации и реальным располагаемым денежным доходам населения, характеризуется высоким уровнем частных инвестиций в основной капитал, низким уровнем безработицы, высокой оценкой населением деятельности органов исполнительной власти.

В целом по итогам 2015 года позиции 38 субъектов Федерации улучшились, 41 – ухудшились, 4 – не изменились.

В 2013–2015 годах наиболее высокую оценку населением получила деятельность органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, Тюменской области, Чукотского автономного округа, Белгородской области и Чеченской Республики.

Для обеспечения статистической сопоставимости данных в соответствии с методикой оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Крым и Севастополя по итогам 2015 года проведена без присвоения категории.

В 2015 году Правительством было принято решение о поощрении субъектов Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий.

[Постановлением Правительства от 23 декабря 2015 года №1408](http://government.ru/docs/21234/) утверждена методика оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Федерации, предметом которой являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации по увеличению собственных доходов бюджетов и поддержанию высокой динамики социально-экономического развития. Также утверждены Правила предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий.

[Распоряжением Правительства от 25 декабря 2015 года №2673-р](http://government.ru/docs/21262/) утверждено распределение на 2015 год дотаций бюджетам субъектов Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий по итогам 2014 года, в размере 5 млрд рублей.

В число 20 субъектов Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий по итогам 2014 года и получивших эти дотации, вошли республики Адыгея, Дагестан, Калмыкия, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Удмуртская Республика, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Калининградская, Ленинградская, Магаданская, Рязанская, Сахалинская, Тверская, Тульская, Ярославская области, Еврейская автономная область.

Правительство поручило заинтересованным федеральным органам исполнительной внести предложения, предусматривающие изменение системы оценки эффективности в целях поощрения как субъектов Федерации, достигших максимального уровня социально-экономического развития, без учёта динамики показателей (в связи с невозможностью поддержания высоких темпов наращивания их значений при достижении высокого уровня социально-экономического развития), так и регионов, демонстрирующих наиболее высокие темпы роста показателей при условии сохранения уровня социально-экономического развития выше среднего уровня.

 **Литература**

1. Васильев А. Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? // [Электронный до­кумент]: ([http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/47- power/839](http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/47-power/839%E2%80%94i---)).
2. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93-99.
3. Ворошилов, Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и методики оценки [Текст] / Н. В. Ворошилов // Экономика региона: реальность и перспективы: материалы VI меж­региональной научно-практической конференции, г. Вологда, 14 февраля 2014 года / Филиал СПбГЭУ в г. Вологде ; ИСЭРТ РАН. - Вологда : Филиал СПбГЭУ в г. Вологде ; ИСЭРТ РАН, 2014. - Вып. 6. - С. 9-12.
4. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туров­ский Р.Ф. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 г. - начале 2009 г.». М.: ИНОП, 2009.
5. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основ­ные фазы // Полис. 2004. № 4. С. 158-168.
6. Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагно­за в политико-аналитической работе // Оценка политик и новая полити­ческая экономия: инструменты анализа экономических реформ. М.: ЦЭМИ, 2006. С. 13-32.
7. Зацепин В.Б. Отечественная традиция программно-целевого пла­нирования: опыт и перспективы: доклад на VII Международной научной конференции «Россия: Приоритетные национальные проекты и програм­мы развития». Москва, ИНИОН РАН, 14-15 декабря 2006 г.
8. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оцен­ка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 28-34.
9. Клименко А.В. Модернизация функционала исполнительной вла­сти и ее результаты: доклад на семинаре «Проблемы современного госу­дарственного управления в РФ» 22 мая 2009 г. // Интернет-сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирова­ния / [Электронный документ]: (<http://www.rusrand.ru/about/news/news_361>. html).
10. Кузьмин А., Кошелева Н. Оценка как функция управления про­граммой // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузь­мина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 20-27.
11. Лексин, В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной вла­сти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. - 2012. - № 1 (73). - С. 3-39.
12. Макаренко Б.И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Политические исследования. 2011. № 1. С. 42-65.
13. Материалы круглого стола «Может ли введение критериев оцен­ки эффективности губернаторов реально улучшить качество управления в регионах?», 27 июня 2008 г. // Клуб регионов. [Электронный документ]: (<http://club-rf.ru/roundtable/1012/>). Проверено 10 мая 2011 г.
14. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. М.: Весь Мир, 2003.
15. Нисневич Ю.А. Административная реформа: цели и результаты // Вестник РУДН. Сер. «Политология». 2008. № 4. С. 5-16.
16. 14. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
17. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государ­ственного управления» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
18. . Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, А. Н. Чекавинский, С. А. Кожевни­ков. - Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. - 181 с.
19. Расходы на государственное управление: региональный аспект / под общ. ред. С.В. Степашина. Счетная палата РФ. М., 2009.
20. Решетников М.Г., Быков И.В. Отраслевой и функциональный под­ходы к государственному управлению. Пермь, 2007.
21. Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2008. № 4. C. 90-91.
22. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности ор­ганов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2013 года [Электронный ресурс] / Департамент внутренней политики Правительства Вологодской области // Официальный сайт Правительства Вологодской области. - Режим доступа : <http://goo.gl/IQamRG>
23. Смолянинов С.В. К вопросу о переходе на бюджетирование, ори­ентированное на результат, в сфере финансирования государственных расходов на сельское хозяйство // Евразийский международный научно­аналитический журнал. 2006. № 1/2 (17/18).
24. Сморгунов Л.В. (20036) Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3-6 ноя­бря 2003 г. СПб.: Изд-во филологического ф-та СПбГУ. С. 133-135.
25. Сморгунов Л.В. Административная реформа в РФ: автономия го­сударства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в РФ. 2006. Вып. 1(6). С. 5-32.
26. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. - Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. - 196 с.
27. Фредериксон Г.Дж. Путь к новому государственному управлению // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. С. 423-441.
28. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление РФ // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьми­на, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 170-192.
29. Анализ деятельности органов и учреждений здравоохранения субъ­ектов РФ // Минздравсоцразвития РФ, октябрь 2011 г. / [Электронныйдокумент]: <http://www.mednet.ru/images/stories/files/materialy_> konferencii\_i\_seminarov/2010/statistika2011/14-Mihaylova-L-A.pdf). ИАС «ГАС Управление». Оценка эффективности деятельности ор­ганов исполнительной власти субъектов РФ (<http://ef.minregion.gas-u.ru/> minreg2/).
30. Официальная статистическая информация по результатам феде­рального государственного статистического наблюдения // Официальный Интернет-сайт Росстата // (<http://gks.ru>).
1. . [↑](#footnote-ref-1)