



УДК 332.14
ББК 65.050.22

ИНТЕГРАЛЬНАЯ МНОГОФАКТОРНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ ¹

А.Э. Калинина

В статье представлены основные направления совершенствования систем управления на региональном уровне в условиях модернизационных преобразований российской экономики, проводимой административной реформы и развития информатизации. Предложена методика многофакторной оценки эффективности управления регионом на основе интегральной оценки результативности и потенциала модернизации объекта управления, функциональности и экономичности деятельности субъекта управления с использованием рейтинг-технологии. Апробация произведена на базе регионов Юга России.

Ключевые слова: *система управления регионом, совершенствование системы управления, оценка эффективности управления регионом, экономичность и результативность деятельности органов исполнительной власти.*

Реализация административной реформы в РФ, ориентированной на формирование эффективного государства на базе сформулированной Концепции административной реформы, выявила необходимость многофакторной оценки эффективности управления на различных уровнях организации хозяйственных систем. В связи с этим в настоящее время перед государственными органами власти и обществом стоит задача внедрения оценочных исследований эффективности государственного управления и управленческих решений на всех уровнях с целью дальнейшей разработки и проведения мероприятий, направленных на повышение его эффективности.

Проблемы оценки эффективности управления регионом приобретают особую актуальность в условиях модернизационных преобразований хозяйственной системы и необходимости ускорения темпов инновационного развития, когда обмен информацией предполагает формирование такого информационного пространства,

в котором складываются новые формы соединения факторов, качественно отличные от ранее существовавших в отечественной экономике, роста социальных рисков, высокой общественной мобильности и конкуренции как на внешнем, так и на внутреннем рынках, глобализации хозяйственных связей и растущей потребности в научно-технических разработках, институтах и интеграции [6, с. 24]. Предметом исследования в данном случае являются отношения, возникающие в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти и осуществления их внутриорганизационной деятельности на региональном уровне в условиях широкомасштабного развития информационных процессов [8, с. 57–64].

Совершенствование информационного обеспечения системы управления обусловлено мероприятиями, запланированными и частично реализованными в процессе административной реформы 2005–2010 гг., в рамках блока мероприятий «Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы», которые предполагали создание систем мониторинга – таких, например, как деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, качества государственных

и муниципальных услуг, коррупции и антикоррупционных мероприятий, мониторинга информационной открытости [1, с. 15–21; 16].

Система управления регионом представляет собой множество взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое и реализующих процесс регионального управления для достижения поставленных целей на мезоуровне и обладает определенными особенностями: является подсистемой макроуровня, включает в себя подсистемы микроуровня и не может быть рассмотрена изолированно; в ней действуют три взаимосвязанных подсистемы: государственная, подсистема муниципальных образований, а также подсистема юридических и физических лиц; в отличие от систем управления предприятием (микроуровень) не может быть ликвидирована, то есть прекратить свои функции. Особенностью ее функционирования в неблагоприятных условиях является невозможность нормального воспроизводства экономических, демографических и природных процессов [10, с. 26].

Традиционно в системе управления регионом выделяют: механизм управления; структуру управления; процессы управления; совершенствование управления [11, с. 20]. В современных условиях модернизации национальной экономики к системам управления регионом предъявляются новые требования, а также трансформируются общие подходы к их развитию [13, с. 45].

Направлениями совершенствования региональных систем управления являются: создание и развитие сети многофункциональных центров [7, с. 11–16], формирование электронного правительства [9, с. 188–201], создание электронных общественных приемных, электронной карты региона [2], интеграция территориального общественного самоуправления. Большинство новых элементов формируются в связи с решением Правительственной комиссии по широкомасштабному внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

Основные составляющие региональной системы управления адаптируются к новым условиям, видоизменяя: методы управления (информационные технологии поиска, сбора, обработки, хранения информации); инструменты управления (информационно-аналитические системы, базы данных, хранилища информации); каналы передачи информации.

Совершенствование систем управления регионом целесообразно рассматривать в тесной взаимосвязи с развитием информационного фактора, что позволяет повысить эффективность реализации функций управления: анализ, мониторинг, сопровождение, организацию, планирование и прогнозирование, а также консалтинг экономического роста региона.

Оценить эффективность государственного управления регионом возможно посредством анализа деятельности органов исполнительной власти (ОИВ). Такая оценка необходима для повышения системности, обоснованности управленческих решений и эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ, что позволяет: стимулировать руководство к повышению эффективности взаимодействия ОИВ и гражданского общества; расширить возможности доступа граждан к сведениям о деятельности ОИВ; обеспечить непосредственное участие институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления; повысить открытость деятельности субъекта управления.

Для проведения такой оценки в науке и практике разработан ряд методик, принятых на федеральном и региональном уровнях [4; 5; 14; 15; 17–20]. Так, методика Правительства РФ определяет единый порядок проведения оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ в отчетный период в целях подготовки ежегодного доклада Президенту РФ.

Сравнительный анализ существующих методик проведен по выделенным критериям: количеству показателей в каждой методике; способам сбора и источникам информации; полноте охвата явления; достоверности информации и ее доступности; способу определения эффективности управления регионом.

По первому критерию все методы оценки имеют различные значения, которые варьируются в зависимости от методов и целей оценки. Так, например, система рейтинговой оценки США основывается на 25 показателях, система САФ использует 28 субкритериев, методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выделяет 236 показателей основных и 112 дополнительных, остальные используют от 25 до 40 показателей.

Что касается способов определения эффективности управления регионом, то рассмотренные методики можно разделить на такие группы, как: внутренняя и внешняя оценка; балльно-рейтинговая система оценки; сравнение плановых и фактических показателей; изучение показателей в динамике; балансовые методы оценки.

Проанализированные методики объединяет наличие в системе показателей следующих блоков: комплексной оценки уровня социально-экономического положения региона; оценки на основе показателей эффективности расходования бюджетных средств; оценки реализации реформ, признанных актуальными на федеральном уровне (в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сфере и др.); оценки уровня выполнения полномочий на региональном уровне; оценки эффективности деятельности власти населением, то есть на основе анкетирования, опросных и социальных показателей; оценки открытости деятельности ОИВ.

К достоинствам рассмотренных методик следует отнести: определение целевых установок, к выполнению которых в отчетном периоде должен стремиться каждый ОИВ; группировка показателей по основным направлениям их деятельности, что позволяет проводить детальный анализ деятельности по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок и направлений повышения эффективности деятельности субъекта управления.

В то же время рассматриваемым подходам свойственен ряд недостатков, к которым относятся: подмена критерия эффективности критерием результативности; в большинстве методик отсутствуют интегральные показатели или если они есть, то показатели при их формировании имеют одинаковый вес, что не соответствует объективной реальности; односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одного ОИВ от эффективности работы другого, так как значение интегрального показателя одного муниципального образования зависит от уровня социально-экономического развития других муниципальных образований; слишком боль-

шой перечень показателей (до 236), что делает методику оценки громоздкой.

Необходимо отметить, что подходы зарубежной практики к оценке эффективности работы публичных органов управления являются значимыми факторами интеграции России в мировое сообщество, влияющими не только на имидж страны, но и на различные аспекты интеграционных процессов, такие как транснациональное движение капиталов, международные инвестиции и сотрудничество в социальных вопросах [4; 17–20]. Результаты анализа показывают, что применение данных методик в России затруднено ввиду существенных национальных отличий правовых, социально-экономических и политических систем и региональной специфики.

Одним из существенных оснований необходимости совершенствования методов оценки эффективности систем управления регионом является необходимость значительно снижения затрат на получение информации, что возможно в связи с развитием коммуникаций, снижением стоимости информационных технологий, ростом уровня информационной зрелости общества и его институтов.

Потребительская оценка эффективности экономики закономерно приводит к распространности и доминированию рейтинговых оценок эффективности хозяйственных, политических, общественных систем. Стремление получить максимально «свернутый» показатель оценки сложнейших социальных процессов при минимально выраженной субъективности стимулирует использование интегральных методов оценки [14, с. 20].

Построение интегральной методики оценки эффективности управления регионом требует формулирования некоторых методологических принципов, на которых она должна основываться, а именно: целостный подход к оценке эффективности сложной хозяйственной системы; многоаспектность применяемой методики; сочетание количественных и качественных, статичных и динамических характеристик исследуемой системы; масштабируемость методики, то есть ее способность «наращивать» свою аналитическую «мощность» адекватно росту предъявляемых к ней требований, не снижая при этом показателей точности и надежности [там же, с. 127].

Наряду с этим необходимо учитывать, что наибольшая глубина анализа достигается при построении иерархически соподчиненной системы индикаторов с использованием соответствующих интегральных показателей.

Наиболее эффективным способом построения таких систем является моделирование сложной системы из небольшого количества крупных частей, каждая из которых в свою очередь строится из частей меньшего размера до тех пор, пока самые небольшие части можно будет составить из имеющегося материала [21]. Иерархическая декомпозиция позволяет при мониторинге систем любого уровня сложности отслеживать информацию о состоянии системы в целом, а также каждой из ее подсистем в отдельности. Логически выверенная декомпозиция означает, что представленная в данном виде сложная система обладает определенными структурными характеристиками и должна инкапсулировать свое содержание.

На сегодняшний день существует два основных подхода к разработке предметно-ориентированных систем, принципиальное различие между которыми обусловлено разными способами их декомпозиции: функционально-структурный и объектно-структурный [12, с. 98]. На наш взгляд, для оценки эффективности управления регионом необходимо использовать интеграцию указанных подходов.

Все наиболее распространенные методы структурного подхода базируются на основе ряда принципов: абстрагирования; разделения (декомпозиции); непротиворечивости; иерархического упорядочения [3, с. 56].

Для сложных элементов, которые декомпозируются с помощью элементов низшего уровня, можно ввести понятие «состояние», определяемое совокупностью значений показателей X . При этом:

$$X = (x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n),$$

где x_i – i -й показатель, описывающий элемент низшего уровня;

n – количество элементов низшего уровня, определяющих свойства элемента следующего верхнего уровня.

Состояние всех элементов на каком-либо уровне декомпозиции будет определять эффективность управления регионом как сложносистемным объектом.

Основываясь на приведенных положениях системного анализа и информационного проектирования, предлагается оценивать эффективность управления регионом как интегральный показатель, включающий индикаторы следующих четырех взаимосвязанных блоков показателей (рис. 1):

1-й блок показателей: Показатели, характеризующие достижение объектом управления стратегических целей развития региона, включающие показатели экономического состояния объекта управления (основные социально-экономические показатели развития региона, результаты функционирования отраслей);

2-й блок показателей: Функциональность субъекта управления (показатели реализации основных функций управления, степень развитости институциональной сферы региона, состо-

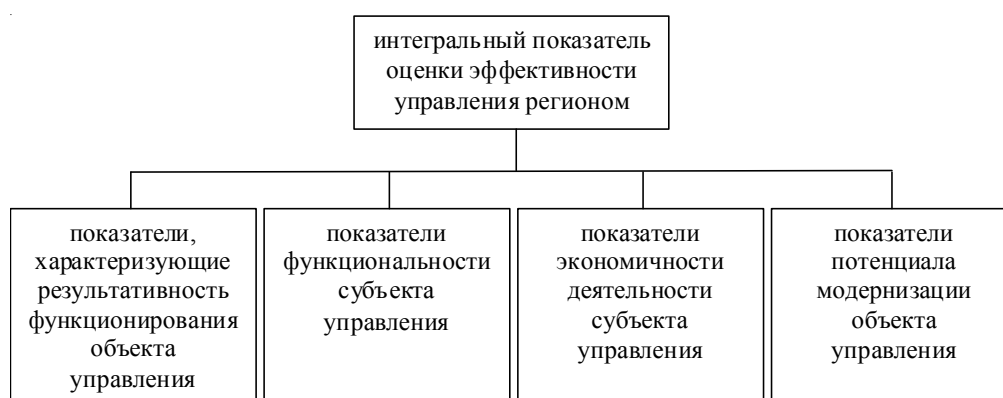


Рис. 1. Структурная схема интегрального показателя многофакторной оценки эффективности управления регионом *

* Составлено автором.

яние информационной инфраструктуры, показатели, характеризующие использование информационных технологий в деятельности ОИВ);

3-й блок показателей: Экономичность деятельности субъекта управления регионом (показатели расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на управление, общественного мнения, количественные оценки по эффективности использования бюджетных средств, показатели муниципального управления). В качестве параметров показателей экономичности деятельности субъекта управления целесообразно рассматривать не только абсолютные, но и относительные показатели, такие как: расходы на содержание аппарата системы управления в зависимости от численности населения (рис. 2); доли бюджета территориального образования на одного работника аппарата системы управления или на один рубль расходов на содержание этого аппарата; численность государственных гражданских служащих в зависимости от численности населения и т. д. (см. рис. 3);

4-й блок показателей: Показатели, характеризующие выполнение оперативных целей развития региона – потенциал модернизации объекта управления, которые целесообразно структурировать на основе его субъектно-объектных, структурно-функциональных и динамических характеристик (такие как, на-

пример: доля затрат на технологические инновации, инвестиции в основные фонды, уровень износа основных фондов, численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. чел. населения, число созданных передовых производственных технологий на 100 тыс. чел. населения, доля внутренних текущих затрат на фундаментальные, прикладные исследования и разработки к общему объему затрат на исследования и ряд других).

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа. Показатели эффективности позволяют оценить соотношение полученных результатов с затраченными на их получение средствами. Показатели результативности (см. 1-й блок рис. 1) дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой функционируют ОИВ. Показатели экономичности (см. 3-й блок рис. 1) позволяют оценить достижение целей или решение задач при достигнутой экономии бюджетных средств.

Необходимо также учитывать, что главной проблемой экономического роста и обеспечения достойного места национальной экономики РФ в мировом сообществе является переход России на инновационный путь развития за счет использования потенциала модернизации хозяй-

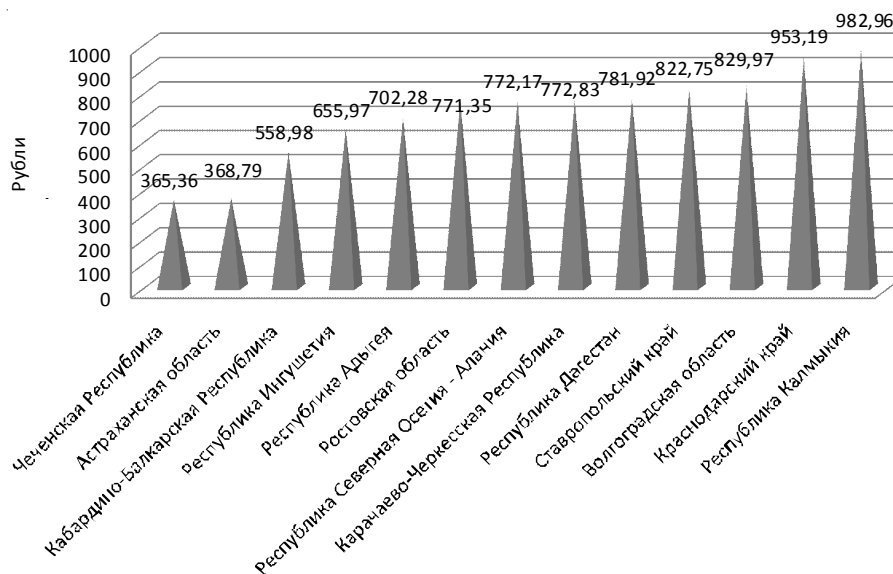


Рис. 2. Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на содержание работников ОИВ и местного самоуправления, в том числе в расчете на 1 жителя в регионах Юга России, 2009 г., руб. *

* Составлено автором.

ственной системы. Утилитарное значение потенциал модернизации имеет в процессе обоснования государственной инновационной политики, комплекса научно-технических и инновационных программ, в непосредственной деятельности создаваемых адекватных рыночным условиям хозяйствования структур и институтов, призванных обеспечить прохождение научных проектов от их создания до практической реализации [13, с.78]. Под потенциалом модернизации хозяйственных систем понимается совокупность ресурсов, условий и факторов, необходимых для перехода на инновационный путь развития и направленных на эффективную реализацию инноваций на внутреннем и внешнем рынках.

По нашему мнению, для выявления существенных характеристик и показателей, оценивающих потенциал модернизации, необходимо учитывать наличие и сбалансированность структуры его компонентов, достаточность уровня развития для формирования инновационно активной экономики и отражать конечный результат его использования – переход на инновационное развитие (в виде инновационной продукции, полученной в ходе осуществления инновационного процесса, использованных передовых производственных технологий и т. д.). Поэтому считаем обоснованным включение в систему интегральной оценки эффективности управления регионом четвертого блока показателей, системно отражающих наличие и использование потенциала его модернизации.

Методика разработана в рамках действующего федерального и регионального законодательства, нормативной и методической базы и с учетом лучшей практики и подходов в зарубежных странах и позитивных примеров организации оценки в российских регионах.

Предлагаемая система оценок является прозрачной и доступной для проведения расчетов, предполагает интегрирование показателей, обеспечивает сопоставимость показателей для разных условий их измерения, то есть инвариантна по отношению к оцениваемым объектам и условиям проведения этих оценок.

Интегрирование показателей, определяющих эффективность управления регионом, возможно с помощью рейтинговой оценки, в которой относительные показатели позиционируются по единой процедуре.

Рейтинг регионов Юга России по интегральному показателю эффективности управления рассчитан по 125 показателям (см. рис. 4).

Пятерку регионов-лидеров в 2010 г. по эффективности управления регионом составляют: Ростовская область, Краснодарский край, Астраханская область, Ставропольский край, Волгоградская область. По сравнению с рейтинговой оценкой эффективности управления регионом за 2008 г. можно отметить снижение эффективности управления в Волгоградской области (2-е место в 2008 г.). Однако, учитывая значения темпов роста и прироста показателей, эффективность управления в целом в 2010 г. практически во всех регионах снизилась (максимальное значение ин-



Рис. 3. Численность государственных гражданских служащих в ОИВ субъектов Юга России, 2009 г., чел. на 10 тыс. чел. населения *

* Составлено автором.

тегрального показателя в 2010 г. – 369, в 2008 г. – 440). Информативными также представляются результаты расчета частных рейтингов подсистем интегральной оценки эффективности управления. Например, по первому (см. рис. 5) и четвертому блоку показателей (см. рис. 6).

Как видно из анализа рисунка 5, прослеживается тенденция к снижению результативности функционирования объекта управления по Волгоградской области, Ростовской области, Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия – Алания.

В результате расчета частного рейтинга субъектов Юга России по показателю потенциала модернизации за период с 2007 по 2010 гг. (см. рис. 6) определена тенденция данного показателя в 2009 г. к росту у всех исследуемых субъектов, за исключением Краснодарского края, в котором величина рассматриваемого частного рейтинга снизилась на 13 баллов в 2009 г. по сравнению с 2008 годом. Наиболее заметное увели-

чение показателя произошло в Чеченской Республике, Астраханской области и Республике Адыгея: в 2009 г. величина частного рейтинга по блоку потенциала модернизации в этих регионах увеличилась на 43 %, 13 % и 11 % соответственно по сравнению с 2008 годом. На 57 % в 2009 г. по сравнению с 2007 г. увеличилось значение показателя в Чеченской Республике, на 16 % – в Республике Калмыкия и на 15 % в Республике Северная Осетия – Алания.

В 2010 г. произошли значительные изменения в интегральном показателе эффективности управления по блоку показателей потенциала модернизации: на 43 % по сравнению с 2009 г. улучшилось значение частного рейтинга данной группы у Республики Ингушетия; в Волгоградской, Ростовской областях произошло снижение на 5 % и 7,5 % соответственно; в Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках темп снижения данного блока составил 9 % и 15 % соответственно.

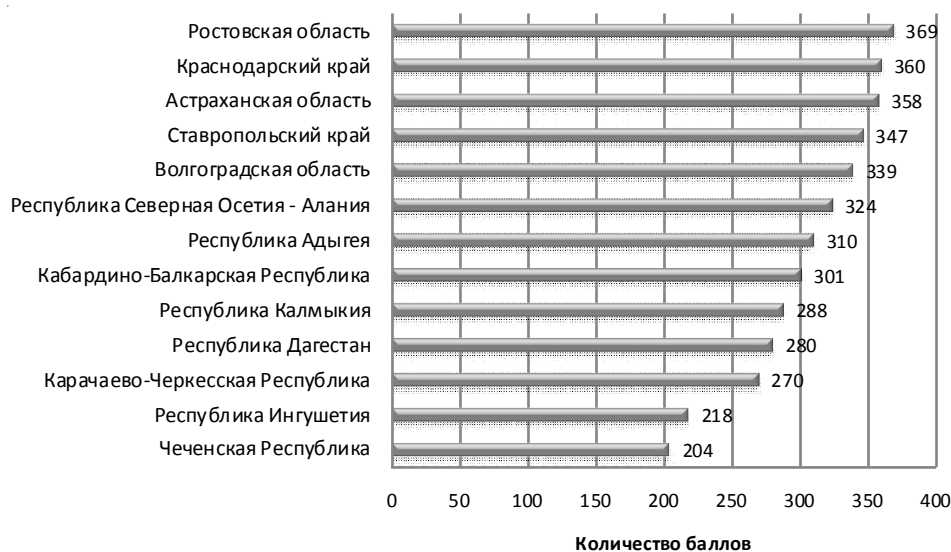


Рис. 4. Рейтинг субъектов Юга России по интегральному показателю эффективности управления в 2010 г. *

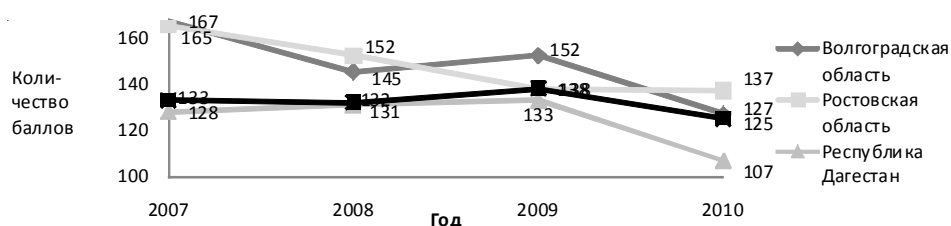


Рис. 5. Динамика частного рейтинга Волгоградской, Ростовской, Астраханской областей, Республики Дагестан по показателю результативности объекта управления, 2007–2010 гг. *

* Составлено автором.

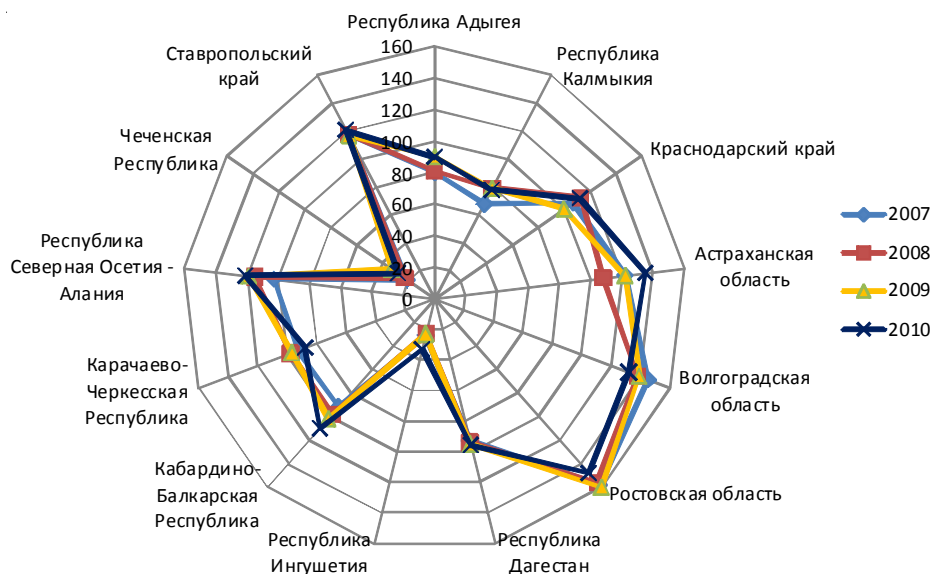


Рис. 6. Динамика частного рейтинга субъектов Юга России по показателю потенциала модернизации, 2007–2010 гг., баллы *

Одной из основных трудностей в оценке эффективности государственного управления является нахождение взаимосвязи между показателями в области улучшения государственного управления и обеспечения социально-экономического развития хозяйственной системы. Этим фактором и обусловлено наличие большого числа методик оценки и различных показателей, участвующих в определении эффективности системы управления в целом.

В данном исследовании многофакторная оценка эффективности управления регионом представлена через интегральный показатель, включающий результативность функционирования объекта управления и потенциал его модернизации, функциональность и экономичность субъекта управления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Работа выполнена в рамках гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области № 12-12-34018 «Мониторинг и корректировка механизма управления инновационными процессами в экономике региона с использованием естественно-научных методов».

* Составлено автором.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буянова, М. Э. Электронная карта инновационного развития в системе стратегического управления регионом / М. Э. Буянова, А. Э. Калинина // Экономика. Управление. Право. – М. : Изд-во ИНГМ, 2012. – № 2 (26). – С. 10–15.
2. Вендров, А. М. Проектирование программного обеспечения экономических информационных систем / А. М. Вендров. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 156 с.
3. Гусаков, Ю. А. Общая схема оценки САФ-2006 / Ю. А. Гусаков, Е. И. Тавер, Д. В. Маслов. – М. : Центр экспертных программ Всероссийской организации качества, 2008.
4. Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами / А. В. Бабикова [и др.] ; под ред. проф. М. А. Боровской, доц. И. К. Шевченко. – Таганрог : Изд-во ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.
5. Итоговый сводный рейтинг информационной открытости исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2009 году. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/93>. – Загл. с экрана.
6. Калинина, А. Э. Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы / А. Э. Калинина. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – 360 с.

7. Калинина, А. Э. Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг посредством развития сети многофункциональных центров в Волгоградском регионе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 31 (124). – С. 11–16.
8. Калинина, А. Э. Информационный механизм развития региональных хозяйственных систем / А. Э. Калинина, Е. А. Петрова // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 11 (68). – С. 57–64.
9. Калинина, А. Э. Методологические аспекты формирования и развития электронного правительства региона / А. Э. Калинина, Е. А. Петрова, А. Ф. Соколов // Экономика региона. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2008. – № 4 (16). – С. 188–201.
10. Малин, А. С. Региональное управление: учебное пособие / А. С. Малин. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 267 с.
11. Мишин, В. М. Исследование систем управления: учебник для вузов / В. М. Мишин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 527 с.
12. Мишенин, А. И. Теория экономических информационных систем / А. И. Мишенин, С. П. Салмин. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 298 с.
13. Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты / отв. ред. О. В. Иншаков; ИОНЦ РАН. – М.: Наука, 2008. – 303 с.
14. Моисеев, В. О. Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем / В. О. Моисеев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 140 с.
15. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 32.
16. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-п // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46.
17. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, 2010, Sept. // CAF – Common Assessment Framework / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.microsoft.com/bi/>. – Title from screen.
18. Kjell, L. Implementation guidelines for performance auditing / L. Kjell // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTOSAI's. Auditing Standards and Practical Experience. – Stockholm, 2004, July.
19. Likierman, A. Planning and Controlling Public UK Expenditure on a Resource Basis. / A. Likierman // Public Money & Management. – 2003. – Jan.
20. Lynn, L. New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy / L. Lynn // Public Administration Review. – 1998. – May/June. – Vol. 58, № 3.
21. Wilson, I. D. Foundations of hierarchical control / I. D. Wilson // International Journal of Control. – 1979. – № 6. – P. 899–933.

INTEGRAL MULTIPLE-FACTOR PERFORMANCE EVALUATION OF REGION ADMINISTRATION UNDER THE CONDITIONS OF INFORMATIZATION DEVELOPMENT

A.E. Kalinina

The article displays the main ways of improving regional governance system in terms of Russian economy modernization, administrative reform, and informatization. The author suggests a methodology of multiple-factor assessment of regional governance efficiency on the basis of integral evaluation of modernization effectiveness and potential of the object to management, functionality and economic activities of subject to management with the use of rating technologies. The approbation was made in the regions of the Southern Federal District in Russia.

Key words: regional governance system, governance system improvement, assessment of regional governance efficiency, efficiency and effectiveness of the executive bodies' activity.