



УДК 002:330
ББК 65.9(2)240.5

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ ¹

Петрова Елена Александровна

Доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой экономической информатики и управления
Волгоградского государственного университета
ea_petrova@mail.ru, econinform@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Воронин Александр Александрович

Доктор физико-математических наук, профессор,
заведующий кафедрой фундаментальной информатики и оптимального управления
Волгоградского государственного университета
voronin@volsu.ru, fiou@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Калинина Алла Эдуардовна

Доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе
Волгоградского государственного университета
nprorector@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Шевандрин Андрей Васильевич

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической информатики и управления
Волгоградского государственного университета
shevandrin@mail.ru, econinform@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Устойчивое развитие региона понимается авторами как устойчивость динамического типа, которая реализуется только при вполне определенных соотношениях параметров, характеризующих состояние социально-экономической системы в экономике,

экологии, социальной сфере. Такое развитие регионов обеспечивается достижением социальной и экономической стабильности, планомерного развития производительных сил и общественных отношений, обеспечением условий для материального благополучия, духовного развития и социальной самореализации человека, сохранением и рациональным использованием окружающей среды. Поэтому определение угроз и выработка мер по обеспечению социально-экономической устойчивости является жизненно важной задачей, решение которой лежит в сфере государственного управления. В статье представлен сравнительный анализ методических подходов к анализу и оценке эффективности государственного управления российских и зарубежных исследователей. Особое внимание уделено измерению этого показателя международными организациями. Авторами делается вывод об отсутствии в рассмотренных методиках экологической составляющей, которая является одним из основных элементов устойчивого развития, а следовательно, и эффективного территориального управления.

Ключевые слова: устойчивость территориального развития, государственное и муниципальное управление, региональная экономика, эффективность территориального управления, измерение результативности системы управления.

Введение

Устойчивость социально-экономических систем является устойчивостью динамического типа и реализуется только при вполне определенных соотношениях параметров, характеризующих состояние социально-экономической системы в экономике, экологии, социальной сфере. Изменение в любой из указанных областей без соответствующих изменений в остальных областях может привести к нарушению динамического равновесия, к дестабилизации и (в определенных случаях) к полной деградации системы [8, с. 48].

В монографии Т.В. Усковой понятие «устойчивое развитие» рассматривается с двух точек зрения [там же, с. 67]. В узком смысле внимание акцентируется преимущественно на экологической составляющей.

В широком понимании устойчивое развитие трактуется как гармонизация, сбалансированное развитие экономической, социальной и экологической подсистем в целях удовлетворения запросов нынешнего и будущих поколений.

Следовательно, устойчивое развитие регионов обеспечивается достижением социальной и экономической стабильности, планомерного развития производительных сил и общественных отношений, обеспечением условий для материального благополучия, духовного развития и социальной самореализации человека, сохранением и рациональным

использованием окружающей среды без ущерба интересам будущих поколений. Безусловно, определяющее значение в этом имеет устойчивость социально-экономического развития страны в целом. Поэтому определение угроз и выработка мер по обеспечению социально-экономической устойчивости является жизненно важной задачей, решение которой лежит в сфере государственного управления.

На уровень социально-экономического развития регионов оказывает влияние огромное количество факторов, в числе которых можно выделить:

1. Естественные природно-климатические условия, территориально-географическое положение и имеющийся социально-экономический потенциал.

2. Крайне неравномерное размещение производительных сил. Современные региональные особенности Российской Федерации, являются следствием пространственной организации хозяйства, осуществлявшейся в советский период, и характеризуются следующими чертами: 1) изменение размещения производительных сил страны, вызванное масштабным освоением периферийных районов, и общий сдвиг производительных сил на восток и север; 2) индустриализация и урбанизация ранее отсталых аграрных регионов; 3) создание новых транспортных коммуникаций и др.

3. Переходные процессы на пути к экономике рыночного типа и, как следствие, от-

каз от административно-плановой системы хозяйствования; формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР; политика федеральных властей; воздействие глобализации и вступление России в ВТО.

4. Унаследованные особенности, которые выражаются в зависимости от типа (уровня) социально-экономического развития региона, сложившейся в регионе структуры экономики, степени освоенности территории, демографической ситуации, социокультурных особенностей населения и неформальных институтов (традиций и норм), воздействующих на формы занятости, доходы, мобильность населения, а в более широком плане – на человеческий и социальный капитал.

5. Социально-экономическая политика федеральных и региональных властей.

В целом все факторы можно разделить на две большие группы: внутренние, то есть зависящие от региона, его органов управления, и внешние – не зависящие от региона.

В современных условиях проводимой Административной реформы (2003) система государственного управления претерпевает значительные изменения. Как справедливо отмечают исследователи, «сложность современного государственного управления обусловлена во многом увеличением числа как субъектов управления, так и субъектов влияния на принятие управленческих решений» [7]. К последним они относят политические партии, профессиональные союзы, неправительственные общественные организации, транснациональные, национальные и региональные корпорации, финансовые институты, институты гражданского общества и т. д.

Одним из основных критериев государственного управления выступает показатель экономической эффективности. От успешности решения проблем регионального развития в определяющей степени зависит превращение региональной социально-экономической системы в устойчивую, сбалансированную и вместе с тем развивающуюся систему. Необходимость измерения этого критерия ставит задачу многофакторной оценки эффективности управления на различных уровнях организации хозяйственных систем в русле их устойчивого развития.

Проблемы оценки эффективности управления региональной хозяйственной системой (далее – РХС) также приобретают особую актуальность и в условиях социально-рыночной трансформации хозяйственной системы и необходимости ускорения темпов инновационного развития, углубления дифференциации развития регионов, роста экологических рисков, связанных с усилением техногенного воздействия человека на окружающую среду, высокой общественной мобильности и конкуренции как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Предметом исследования в данном случае являются отношения, возникающие в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти и осуществление ими внутриорганизационной деятельности на региональном уровне.

Проведение сравнительного анализа существующих подходов к оценке эффективности территориального управления в отечественной и зарубежной практике будет способствовать распространению лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровнях. Эффективное государственное управление будет способствовать также и устойчивому развитию территории. Лучшим обоснованием распространения той или иной модели государственного менеджмента является комплекс объективных измерений результативности системы управления, отражающих конечный уровень развития территории.

Материалы исследования и результаты

Для проведения такой оценки в науке и практике разработан ряд методик, как за рубежом, так и предложенных к применению и используемых в Российской Федерации.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то можно выделить два направления развития указанной оценки.

Первое из них предполагает включение в систему оценки качественных показателей: помимо традиционного контроля над исполнением планового бюджета активно используются качественные показатели, отражающие эффективность использования ресурсов и достижение поставленных целей. Это направление представлено в терминах «Качественное управление (Good Governance)», «Аудит ре-

зультативности (Performance audit)», «Ценности, созданные за истраченные деньги (Value for money)» и «Высшие ценности (Best Value)».

Второе направление ориентируется на совершенствование системы учета и составления финансовой отчетности. Оно представлено при анализе направления «Бюджетирование и учет на основе ресурсов».

Внимание акцентируется на оценке эффективности достижения поставленных перед органом власти целей. Оценочная деятельность предполагает выработку политики по риск-менеджменту, контролю и управлению, процедуры ее реализации, а также конкретные действия, направленные на реализацию поставленных целей в соответствии с существующими юридическим и этическими стандартами органа управления и социальной системы в целом. Таким образом, основным результатом внутренней оценки являются рекомендации по совершенствованию работы учреждения, а также отслеживание исполнения этих рекомендаций.

Методика качественного управления (Good Governance) [10]. Управление ведомством рассматривается как совокупность четырех методов управления и семи процессов. Деятельность ведомства можно представить как совокупность пяти последовательных этапов: затраты, вход, произведенные опе-

рации, выход и результат. Выделяются следующие четыре метода управления деятельностью: управление бюджетом, ресурсами, действиями и результативностью (см. рис. 1).

Следует отметить, что все четыре направления относятся к оперативной работе учреждения и, следовательно, попадают в область внутренней оценки. Внешняя оценка концентрирует свое внимание только на результатах деятельности учреждения в целом и может касаться деталей отдельных видов управления.

Оценка результативности (Performance audit) [11] – направление в аудиторской деятельности государственных органов, возникшее в связи с появлением таких факторов, как увеличение влияния государства на экономику, возросшая роль социального обеспечения, развитие конкурентной среды и новые возможности в получении информации. Этот вид оценки направлен на проверку деятельности с точки зрения выполнения целей, поставленных в программах. При таком подходе акцент делается на ценностях, созданных за истраченные деньги (value for money), финансовом управлении и управлении кадрами.

Стандарты оценки результативности предполагают: качественную проверку, основанную на принципах финансового менедж-

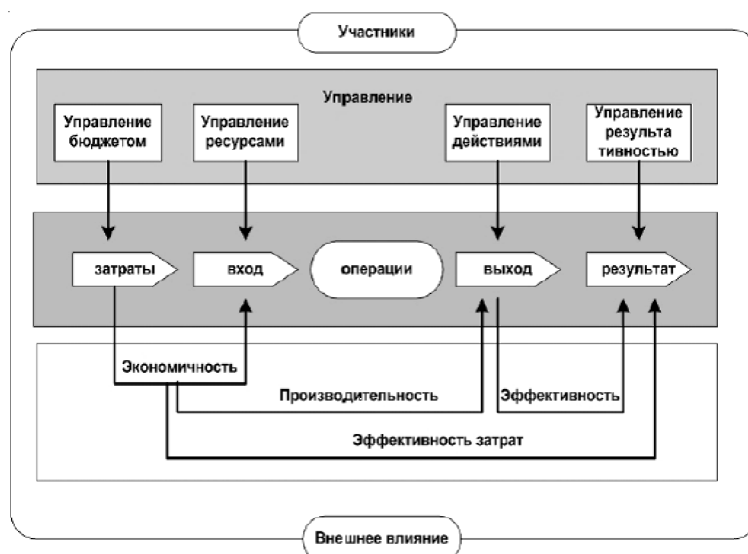


Рис. 1. Связь управления с оценкой результативности

Примечание. Источник: [10].

мента, экономичности, производительности и эффективности; качественную оценку деятельности с точки зрения материальных затрат, риска и соответствия тематики; оценку оптимальности соотношения произведенных затрат и полученных конечных результатов с учетом сущности проверяемого объекта (его цели, задачи, участников и т. д.).

Показатели результативности (Performance measurements) [16] – набор показателей деятельности исполнительного органа, всесторонне анализирующий процессы и результаты деятельности. Это метод представляет собой систему, которая включает стоимостные и натуральные индикаторы, стратегические и оперативные, внешние и внутренние. Набор показателей результативности разрабатывается на этапе утверждения программ и целей учреждения.

Новая государственная политика (New Public Management) [14] – метод государственного управления, разработанный как противовес бюрократической системе, неспособной отвечать запросам конкурентной среды. Новые позиции этого подхода можно представить как совокупность трех элементов:

- акцент на эффективность управления и институциональных механизмов, что отражается при составлении плана деятельности учреждения, в должностных инструкциях и пр.;
- международный обмен опытом и проведение сравнительного анализа структуры государственного управления и результатов административных реформ;
- комплексное использование экономических, социальных, социально-психологических и других современных концептуальных моделей в изучении общественных институтов и управления.

Этот метод государственного управления предполагает сбалансированность политики по следующим направлениям: между администрированием и рынком, централизацией и децентрализацией, формализуемыми и неформализуемыми методами управления, краткосрочным и долгосрочным управлением, стабильностью и динамикой.

Бюджетирование и учет на основе ресурсов [15] – метод учета деятельности субъектов исполнительной власти, в котором в качестве объекта учета выступают акти-

вы, а не денежные и материальные потоки. При использовании данного метода учета становится актуальным учет собственности учреждения, инвентаризация его имущества, повышается качество управления активами. Этот подход помогает разрабатывать долгосрочные планы инвестиций, ориентированных на результат, что существенно повышает качество инвестиций.

Еще одним примером проведения комплексных оценок эффективности деятельности государственных органов США может служить *Проект эффективности деятельности правительства* [2], в ходе которого администрациям штатов, городов и графств на основе обследований, изучения документов и интервью были присвоены рейтинги эффективности государственного управления в следующих областях: финансовое управление, управление инвестициями, управление кадрами, управление ИТ и управление, ориентированное на результаты. Методология оценки позволяла выявить наиболее «узкие места» в деятельности субнациональных администраций и разработать меры по совершенствованию определенных аспектов их деятельности. Следует отметить, что оценка эффективности была основана не только на изучении конечного эффекта от деятельности государственных органов, но и на изучении связей между качеством управления ресурсами и предоставлением государственных услуг.

Оценка деятельности исполнительных органов власти Великобритании [12]. Основными субъектами структуры органов внутренней и внешней оценки правительства Великобритании являются Национальный отдел оценки, Министерство финансов, Комитет оценки и отдел внутренней оценки.

Деятельность отдела внутренней оценки регламентируется двумя основными документами: Руководством по внутреннему аудиту и Стандартами внутренней оценки. В задачи внутренней оценки входит: анализ внутренней системы управления на предмет соответствия поставленным целям; оценка методов управления с точки зрения экономичности и эффективности; идентификация рисков, которые могут помешать реализации поставленных целей с последующей выработкой рекомендаций для усовершенство-

вания деятельности; отчет относительно качества системы внутреннего контроля (см. рис. 2).

Внутренняя оценка квалифицируется как оценочная и консультационная деятельность, организуемая в качестве инструмента управления организацией.

Роль отдела внутренней оценки заключается в согласовании процедур и выполнении контроля, но одновременно может рассматриваться и как стратегический партнер в деятельности организации.

Подходы и основные методики на уровне международных организаций

Система оценки WGI, рассчитываемая Всемирным банком и GRICS. Концепция административной реформы России на

2006–2010 г. [6] в приложении, определяющем показатели достижения ее целей, устанавливает целевые показатели системы GRICS. Согласно пункту 3 данного приложения, «интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления» [13].

Вследствие того, что аббревиатура GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) практически не встречается в рамках проекта Всемирного банка «Всемирные индикаторы управления» (The Worldwide

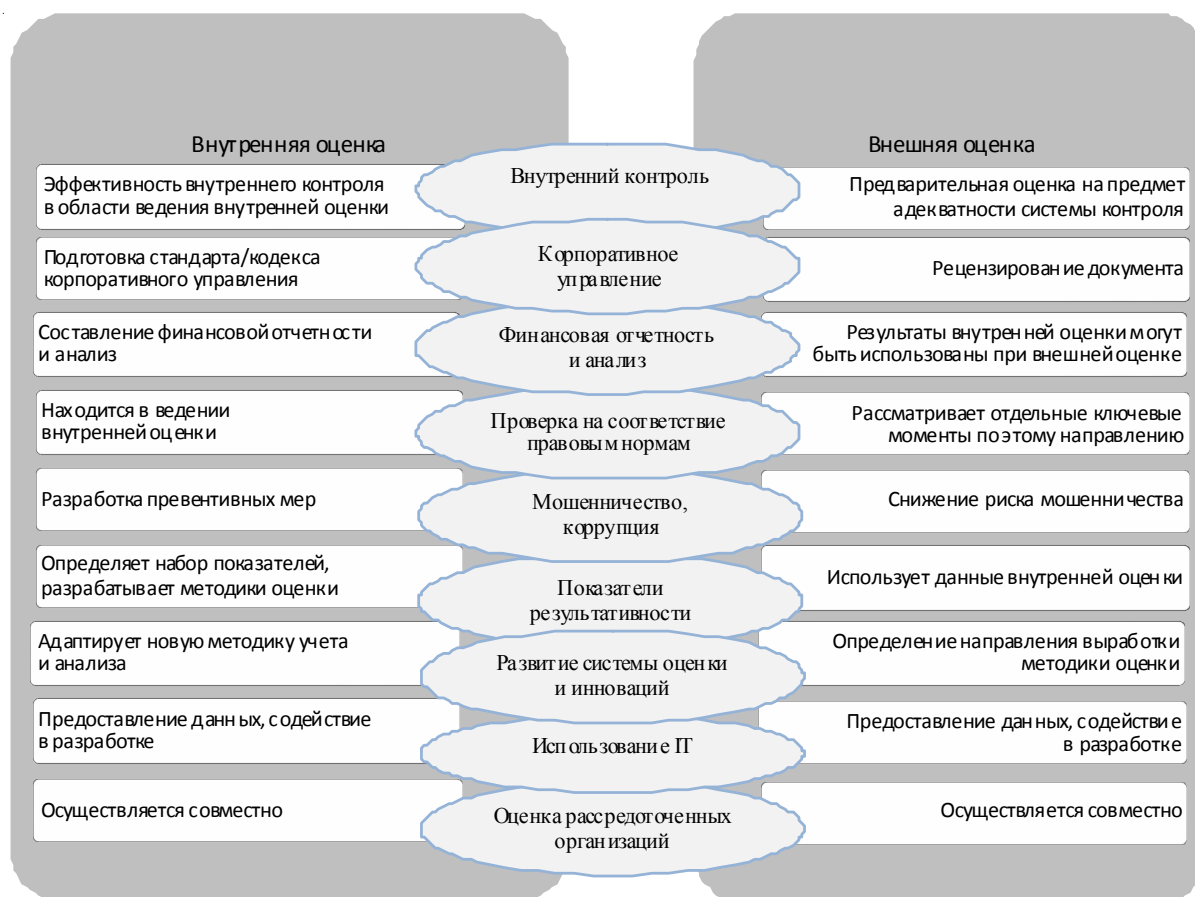


Рис. 2. Возможные направления взаимодействия органов внутренней и внешней оценки деятельности исполнительных органов власти Великобритании

Примечание. Составлено авторами.

Governance Indicators (WGI)), будем считать данные системы и аббревиатуры синонимичными и использовать сокращение WGI.

Система WGI состоит из шести агрегированных индикаторов по следующим направлениям [3]:

1. Гласность и подотчетность (Voice and Accountability (VA)) – индикатор, отображающий меру свободы слова, участия граждан в выборах правительства, а также свободу собраний и печати.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence (PV)) – индикатор вероятности дестабилизации или смены правительства неконституционным и/или насильственным путем, включая политическое насилие и терроризм.

3. Эффективность правительства (Government Effectiveness (GE)) – индикатор качества государственных услуг, гражданских служб и уровня их независимости от политического давления, качества системы государственного целеполагания и способности его исполнения правительством.

4. Качество регулирования (Regulatory Quality (RQ)) – индикатор способности правительства формулировать и применять гласные политики и нормы, позволяющие и повышающие развитие частного сектора.

5. Верховенство закона (Rule of Law (RL)) – индикатор уровня доверия членов общества к социальным нормам и готовности им подчиняться, в частности соблюдение договорных норм, частной собственности, уважение полиции и судов, а также и уровень преступности и насилия.

6. Противодействие Коррупции (Control of Corruption (CC)) – индикатор уровня использования публичной власти в частных интересах, включая мелкую и системную коррупцию, а также «захват» государства элитами и частными структурами.

Для каждого из шести компонентов управления, определенных выше, в соответствии с методикой можно выразить интегрированный показатель оценки управления для j страны по индикатору k , y_{jk} как линейную функцию управления в стране j , g_j и параметра возмущения ε_{jk} , следующим образом:

$$y_{jk} = \alpha_k + \beta_k (g_j + \varepsilon_{jk}), \quad (1)$$

где α_k и β_k – параметры управления в стране g_j в наблюдаемых источниках k , y_{jk} .

С учетом оценки параметров модели α_k , β_k и σ_k^2 строится оценка управления g_j , на основе данных наблюдений y_{jk} по каждой стране. В частности, модель компонентов позволяет суммировать знания об управлении в стране j с использованием условного распределения наблюдаемых данных y_{jk} . Это распределение также является нормальным и означает:

$$E[g_j | y_{j1}, \dots, y_{jk}] = \sum_{k=1}^K W_k \frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k}. \quad (2)$$

Такое значение условного среднего используется как оценка управления. Это простое средневзвешенное нормированных оценок для каждой страны $\frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k}$, что позволяет представить наблюдаемые данные из каждого источника во внесистемных единицах. Веса, присваиваемые каждому источнику k , определяются в соответствии с формулой $W_k = \frac{\sigma_k^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^K \sigma_k^{-2}}$, и они тем больше, чем меньше дисперсия ошибки источника. Другими словами, источники, которые обеспечивают более информативный сигнал управления внешнепропорционального, получают больший вес.

Таким образом, показатель WGI, как и другие интегральные показатели государственного управления, позволяет дать общую оценку состоянию государственного управления в конкретной стране, однако он не позволяет выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей. Поэтому для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны показатели «второго поколения», характеризующиеся следующими особенностями [1, с. 12–15]:

- позволяют осуществлять мониторинг и оценку состояния системы государственного управления без «привязки» к определенным программным целям реформ;

- ориентированы на мониторинг эффективности деятельности органов исполнитель-

ной власти, но могут также применяться для других ветвей власти;

- позволяют осуществлять международные сопоставления (по определенному кругу стран с учетом ряда методологических поправок);

- сочетают качественные и количественные показатели эффективности;

- связаны со стратегическими целями развития.

Основными недостатками данной системы являются:

- 1) отсутствие ориентированности на официальную статистическую информацию государств, что не стимулирует государства развивать и унифицировать статистическую отчетность в целях адекватной оценки международным сообществом эффективности национального управления. Также упускается количественная сторона эффективности;

- 2) ввиду построения индикаторов в основном на опросных и экспертных методиках, результаты зависят от непредвзятости экспертов и респондентов, что сложно определить, особенно при таком большом количестве данных в неправительственных организациях.

По мнению авторов статьи, использование интегральных показателей (таких как GRICS) для мониторинга и оценки эффективности управления имеет определенные ограничения:

- существует определенное влияние субъективных факторов;

- показатели типа GRICS, а также рейтинги стран, составляемые международными организациями, носят сравнительный характер;

- выявление причин изменения динамики показателей (с детализацией до конкретных направлений управления) затруднено;

- зачастую международные показатели не составляются ежегодно, часть международных показателей государственного управления может носить единичный характер.

Основы оценки административного управления в Европейском союзе

В 2000 г. Европейским институтом административного управления (European Institute of Public Administration, EIPA [9]), ко-

торый действует под эгидой Еврокомиссии, на базе европейской модели совершенства EFQM разработана модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или муниципального бюджета (Common Assessment Framework – CAF). Модель CAF успешно внедряется во многих европейских странах для повышения качества менеджмента в органах власти и соответственно повышения качества государственных услуг и эффективности их деятельности.

Общая схема оценка (CAF) – инструмент всеобщего управления качеством (TQM), возникший в результате объединения модели совершенства Европейского фонда управления качеством (EFQM) и модели Германского университета административных наук в г. Спайере. Фундаментальной основой модели CAF является понимание, что наилучшие результаты деятельности организации, результаты для граждан/потребителей, работников и общества достигаются благодаря лидирующей роли руководства, которое реализует стратегии и планы, вдохновляет работников, развивает связи с партнерами, эффективно распоряжается ресурсами и обеспечивает функционирование процессов.

Развитие модели CAF преследует четыре главных цели:

1. Внедрить в сферу административного управления принципы менеджмента качества и оказать содействие в их развертывании посредством метода самооценки, способствовать переходу от цепочки «планируй – делай» к циклу «планируй – делай – проверяй – действуй» (цикл PDCA).

2. Предоставить механизм для самооценки организации с целью диагностирования и улучшения ее деятельности.

3. Стать связующим элементом между различными моделями менеджмента качества;

4. Обеспечить обмен опытом и изучение лучшей практики между организациями бюджетной сферы.

Для реализации этих целей в рамках общей схемы оценки разработана модель, объединяющая 9 критериев и 28 составляющих (субкритериев), определяющих приоритетные области, которые должны быть оценены при анализе деятельности организации. Каждая составляющая содержит предполагаемые области для оценки, которые помогают оп-

ределить, отвечает ли деятельность организации требованиям данной составляющей.

Так как САФ является универсальной моделью, то возможна ее адаптация к специфическим требованиям пользователей модели. Однако изменения не должны затрагивать базовую структуру САФ: 9 критериев, 28 составляющих и система оценки должны оставаться неизменными (см. рис. 3).

Примером построения интегрального показателя может служить методика, разработанная Советом по изучению производительных сил (СОПС). Перечень первичных индикаторов включает следующие блоки: общий уровень развития региона, состояние важнейших отраслей производства, финансовое положение региона, инвестиционная активность, доходы населения, занятость и рынок труда,



Рис. 3. Структурная схема модели оценки САФ

Примечание. Составлено авторами.

состояние социальной сферы, экологическая ситуация и международная активность.

Оценка государственного управления в Российской Федерации

В российской практике методики мониторинга и оценки работы органов исполнительной власти федерального уровня можно разделить на следующие группы: 1) мониторинг и оценка эффективности реализации программ/стратегий («проектный подход»); 2) отраслевой/межотраслевой принцип; 3) ежегодная отчетность как часть бюджетного цикла; 4) оценка эффективности на уровне конкретных органов управления [4, с. 54].

На уровне *конкретных государственных органов власти* мониторинг может проводиться по двум направлениям: 1) оценка выполнения плановых показателей органом управления за определенный период времени; 2) мониторинг эффективности процессов (административных и функциональных) в органах исполнительной власти [3, с. 16].

Первое направление характеризуется достижением плановых показателей за определенный период времени.

В практике выделяют несколько групп показателей: 1) *показатели ресурсов*; 2) показатели, характеризующие выполнение должностных обязанностей, административного и должностного регламентов, – *показатели процессов и показатели непосредственного результата*; 3) показатели, характеризующие основные направления деятельности органа исполнительной власти (далее – ОИВ) в целом, – *показатели конечного эффекта*.

Кроме того, разрабатываются независимые оценки межведомственного взаимодействия, среди которых можно выделить: 1) рейтинг прозрачности госзакупок [Национальная ассоциация участников электронной торговли (НАУФОР) и Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»]; 2) композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (Институт системного анализа РАН и кафедра «Управление развитием высоких и информационных технологий» Факультета инноваций и высоких техно-

логий ФМТИ); 3) рейтинг информационных ресурсов ФОИВ (Институт развития свободы информации); 4) рейтинг демократичности выборов в регионах (Независимый институт выборов); 5) ЯИ-индекс (Институт системного анализа РАН).

Методика оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ [5]. Методика оценки эффективности деятельности ОИВ власти субъектов РФ (далее – Методика) утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 (в ред. постановлений Правительства РФ от 01.04.2010 № 212, от 26.07.2010 № 542, от 08.09.2010 № 702, от 18.12.2010 № 1052).

По результатам оценки, ОИВ субъектов РФ направляются рекомендации по повышению качества управления, а федеральным ОИВ – рекомендации по обеспечению достижения на региональном уровне общефедеральных приоритетов в различных сферах.

Предметом оценки являются результаты деятельности ОИВ субъектов РФ в следующих сферах (см. рис. 4): экономическое развитие; здравоохранение и здоровье населения; общее образование; начальное и среднее профессиональное образование; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; дорожное хозяйство; обеспечение безопасности граждан; организация государственного и муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Оценка эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

1) социально-экономическое развитие субъекта РФ, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ;

2) конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ;

3) эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте РФ;

4) ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ.

Министерство регионального развития РФ по согласованию с заинтересованными федеральными ОИВ определяет методику

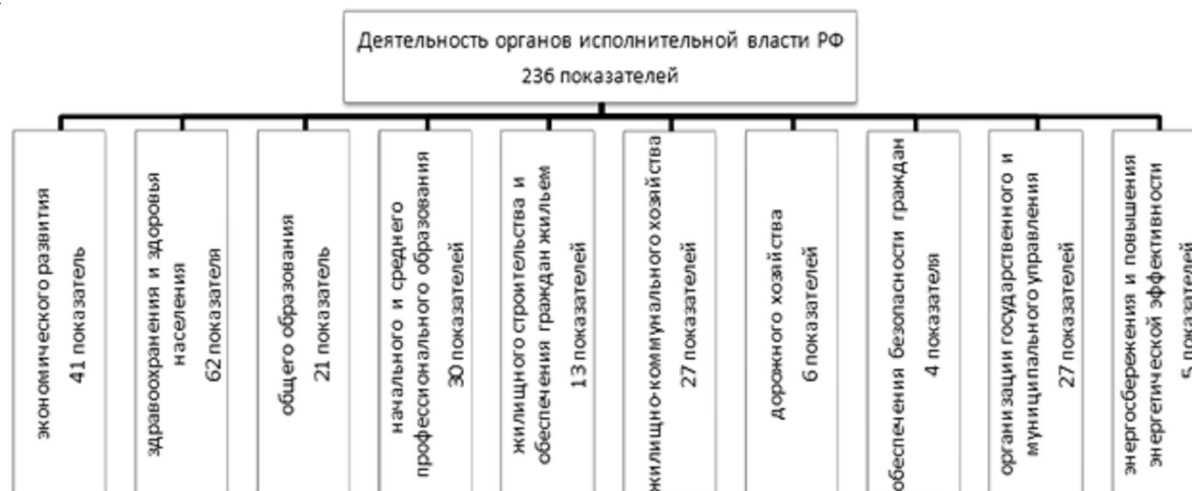


Рис. 4. Структурная схема показателей оценки результатов деятельности ОИВ РФ

Примечание. Составлено авторами.

расчета интегральных рейтингов оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ в установленной сфере.

В качестве исходных данных для проведения оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ используется информация, содержащаяся в докладах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ о достигнутых значениях показателей деятельности ОИВ за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, с учетом данных Федеральной службы государственной статистики и иных федеральных ОИВ.

Настоящая методика определяет перечень показателей, увеличение и уменьшение которых свидетельствует об эффективности деятельности ОИВ субъектов РФ, а также показатели сравнения.

Необходимо отметить, что в рамках указанной методики разработаны алгоритмы, позволяющие рассчитывать долю неэффективных расходов в общих расходах бюджета в различных сферах жизнедеятельности субъектов РФ. В этом случае формируются количественные оценки. К недостаткам этих алгоритмов, а следовательно, и получаемых на их основе оценок можно отнести то, что при проведении расчетов используются данные других субъектов, то есть оценка неэффективных расходов одного субъекта ставит-

ся в зависимость от показателей других субъектов.

Исполнение данной методики оценки затруднено сбором большого количества информации из разных источников с общим числом показателей 236.

Для мониторинга эффективности систем регионального управления в РФ показатели эффективности управления определяются статистической обработкой первичных данных, полученных в результате статистических наблюдений за состоянием управленческой деятельности ОИВ, на основе экспертных оценок и данных, которые предоставляют Минфин России, Федеральное казначейство, субъект РФ, Минэкономразвития России, ФСО России, МВД России, Росавтодор, Минрегион России, Роспотребнадзор, Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России, Рособrnадзор, Минкультуры России, Минспорттуризм России, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Минсельхоз России.

Систематизация основных представленных выше методик проведена по следующим выделенным критериям: количеству показателей в каждой методике; способам сбора и источникам информации; полноте охвата явления; достоверности информации и ее доступности; способу определения эффективности управления РХС. Результаты представлены в таблице.

Таблица

Сравнительный анализ методик оценки эффективности деятельности ОИВ

Название методики	Количество показателей	Способ сбора и источники информации	Полнота охвата явления	Способ определения эффективности управления РХС
Качественное управление (Good Governance)	Варьируется в зависимости от цели и методов оценки	Статистические данные, финансовая отчетность	Финансовые и качественные показатели	Внутренняя и внешняя оценка
Оценка результативности (Performance audit)	Зависит от целей, поставленных в программах	Статистические и финансовые данные, административные программы	Качественная оценка результатов, оценка деятельности с точки зрения материальных затрат, риска	Проверка достижения цели, заявленной в программе с учетом финансовых индикаторов
Ценности, созданные за истраченные деньги (Value for money)	Зависит от целей	Финансовый отчет по соответствующему направлению деятельности	В основном используются количественные показатели оценки	Определение достижения цели с позиции произведенных расходов
Высшие ценности (Best Value)	Зависит от предоставляемых услуг	Стандарты предоставляемых услуг, опросы потребителей	Качественная оценка власти по предоставлению услуг конечным потребителям	Сравнение показателей со стандартными значениями и дальнейшее ранжирование перечня показателей по приоритетности
Показатели результативности (performance measurements)	Набор показателей результативности разрабатывается на этапе утверждения программ и целей учреждения	Стоимостные и натуральные индикаторы, стратегические и оперативные, внешние и внутренние индикаторы	Качественная и количественная оценка	Отделом учета исполнительной власти для каждого показателя утверждается отдельная методика
Система оценки WGI	25 показателей, разбитых на 6 групп	Статистическая информация, опросные и экспертные методики	Качественные показатели эффективности	Интегральный показатель рассчитывается для каждой группы с учетом весов источника информации
Модель САФ	9 критериев и 28 составляющих (субкритериев)	Сбалансированная система показателей, опросы	Качественная и количественная оценка эффективности деятельности, самооценка качества самой системы	Оценка в баллах по каждому критерию (развернутая и классическая)
Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	236 основных показателей и 112 дополнительных	Статистические данные Росстата и отдельных министерств, также данные предоставляют Федеральное казначейство, субъект РФ, Рособорнадзор, Федеральный ФОМС, Минсельхоз России и т. д.	Качественная и количественная оценка эффективности деятельности исполнительных органов власти	Интегральный показатель отсутствует. Эффективность управления определяется динамикой показателей

Примечание. Составлено авторами.

Заключение

Проанализированные методики объединяет наличие в системе показателей следующих блоков: комплексная оценка уровня социально-экономического положения региона; оценка на основе показателей эффективности расходования бюджетных средств; оценка реализации реформ, признанных актуальными на федеральном уровне (в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сфере и др.); оценка уровня выполнения полномочий на региональном уровне; оценка эффективности деятельности власти населением, то есть на основе анкетирования, опросных и социальных показателей; оценка 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 большой перечень показателей (до 236), что делает методику оценки громоздкой.

Практически ни в одном из подходов не уделяется должного внимания экологической составляющей, которая, как отмечалось

выше, является одним из основных элементов устойчивого развития, а следовательно, и эффективного территориального управления. Поэтому наиболее актуальной остается проблема учета результатов антропогенного воздействия на окружающую среду при многофакторной оценки эффективности.

ПРИМЕЧАНИЕ

1. Статья подготовлена в рамках гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области № 14-12-34019 «Проектирование механизмов эколого-экономического управления территориями с низкой социально-экономической устойчивостью».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Добролюбова, Е. И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы : докл. Всемир. банка / Е. И. Добролюбова. – М. : Всемир. банк, 2006. – 22 с.
2. Добролюбова, Е. И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы : рабочие материалы / Е. И. Добролюбова. – М. : Всемир. банк, 2004. – 56 с.
3. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт ГУ-ВШЭ / А. Н. Беляев [и др.]. – М. : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2005. – 54 с.
4. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления / С. И. Неделько [и др.]. – М. : Экслибрис Пресс. – 2008. – 167 с.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 27 апр. (№ 17). – Ст. 2083.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 14 нояб. (№ 46). – Ст. 4720.
7. Стратегический анализ социально-экономического развития региона: принципы, основные направления, проблемы / под ред. В. А. Гневко, В. Е. Рохчина. – СПб. : ИРЭ РАН : ИЭУ, 2004. – 288 с.
8. Ускова, Т. В. Управление устойчивым развитием региона / Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

9. A Common European Quality Management Instrument for the Public Sector Developed by the Public Sector. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (date of access: 08.05.2014). – Title from screen.

10. Andersen, J. L. Governance as Part of Performance Audit Examination / J. L. Andersen // EuroSAI. – 2000. – No. 7. – P. 37–40.

11. Andersen, J. L. New guideline for performance audit from the National Audit Office of Denmark / J. L. Andersen. – EuroSAI. – 2004. – No. 10. – P. 33–36.

12. Co-operation Between Internal and External Auditors. A Good Practice Guide. National Audit Office. – Electronic data. – UK: HM Treasury, 2003. – 20 p. – Mode of access: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media>. – Title from screen.

13. Kaufmann, D. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper no. 5430 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi. – Electronic text data. – Mode of access: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130 (date of access: 19.05.2014). – Title from screen.

14. Laurence, L. New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. Public Administration Review / L. Laurence. – 1998. – Vol. 58, no. 3, May/June. – P. 231–237.

15. Likierman, A. Planning and Controlling Public UK Expenditure on a Resource Basis / A. Likierman // Public Money & Management. – 2003. – January. – P. 45–50.

16. Outcome Data Measurement Unfinished Business Evaluation of Data for Outcome Measurement for Selected Indigenous Service Delivery Programs, 2002. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Outcome_data_measurement_Unfinished_business_report.pdf (date of access: 18.04.2014). – Title from screen.

17. Gilmour, J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance / J. B. Gilmour // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Vol. 7, no. 1. – P. 1–40. – Electronic text data. – Mode of access: www.oecd.org/gov/budgeting/43412639.pdf (date of access: 04.06.2014). – Title from screen.

REFERENCES

1. Dobrolyubova E.I. *Pokazateli effektivnosti reform gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vozmozhnye podkhody. Doklad Vsemirnogo banka* [Indicators of the Efficiency of Public Administration Reforms in Russia: Possible Approaches. World Bank Report]. Moscow, Vsemirnyy bank Publ., 2006. 22 p.

2. Dobrolyubova E.I. *Pokazateli effektivnosti reform gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vozmozhnye podkhody. Rabochie materialy* [Indicators of the Efficiency of Public Administration Reforms in Russia: Possible Approaches. Working Papers]. Moscow, Vsemirnyy bank Publ., 2004. 56 p.

3. Belyaev A.N. et al. *Izmerenie effektivnosti i otsenivanie v gosudarstvennom upravlenii: mezhdunarodnyy opyt GU-VShE* [Efficiency Measurement and Evaluation in Public Administration. International Experience of Higher School of Economics]. Moscow, Izd-vo GU VShE, 2005. 54 p.

4. Nedelko S.I. et al. *Monitoring v sisteme okazaniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug kak instrument realizatsii strategii povysheniya kachestva gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Monitoring in the System of Rendering Public and Municipal Services as the Tool of Implementing the Strategy of Improving the Quality of Public and Municipal Administration]. Moscow, Ekslibris Press Publ., 2008. 167 p.

5. Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15 aprelya 2009 g. № 322 “O merakh po realizatsii ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 28 iyunya 2007 g. № 825 “Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitelnoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii” [The Decree by the Government of the Russian Federation of April 15, 2009 no. 322 “On the Measures of Implementing the Order of the President of the Russian Federation of June 28, 2007 no. 825 “On Assessment of Efficiency of Executive Bodies Activity in the Subjects of the Russian Federation”]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2007, April 27 (no. 17), art. 2083.

6. Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 25 oktyabrya 2005 g. № 1789-r (red. ot 10 marta 2009 g.) “O Kontseptsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii v 2006-2010 godakh” [The Order of the Government of the Russian Federation of October 25, 2005 no. 1789-p (amend. of March 10, 2009) “On Conception of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010”]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2005, November 14 (no. 46), art. 4720.

7. Gnevko V.A., Rokhchina V.E. (eds.) *Strategicheskiy analiz sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona: printsipy, osnovnyye napravleniya, problemy* [Strategic Analysis of Social and Economic Development of a Region: Principles, Main Directions, Problems]. Saint Petersburg, IRE RAN, IEU Publ., 2004. 288 p.

8. Uskova T.V. *Upravlenie ustoychivym razvitiem regiona* [Administering Regional Sustainable Development]. Vologda, ISERT RAN Publ., 2009. 355 p.

9. *A Common European Quality Management Instrument for the Public Sector Developed by the Public Sector*. Available at: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (accessed 8 May 2014).

10. Andersen J.L. Governance as Part of Performance Audit Examination. *EuroSAI*, 2000, no. 7, pp. 37-40.

11. Andersen J.L. New Guideline for Performance Audit From the National Audit Office of Denmark. *EuroSAI*, 2004, no. 10, pp. 33-36.

12. *Co-operation Between Internal and External Auditors. A Good Practice Guide. National Audit Office*. United Kingdom, HM Treasury Publ., 2003. 20 p. Available at: <http://www.hm-treasury.gov.UK./media>.

13. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130 (accessed 19 May 2014).

14. Laurence L. *New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. Public Administration Review*, 1998, vol. 58, no. 3 (May/June), pp. 231-237.

15. Likierman A. Planning and Controlling Public UK Expenditure on a Resource Basis. *Public Money&Management*, 2003, January, pp. 45-50.

16. *Outcome Data Measurement. Unfinished Business Evaluation of Data for Outcome Measurement for Selected Indigenous Service Delivery Programs, 2002*. Available at: http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Outcome_data_measurement_Unfinished_business_report.pdf (accessed 18 April 2014).

17. Gilmour J.B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 7, no. 1, pp. 1-40. Available at: www.oecd.org/gov/budgeting/43412639.pdf (accessed 04 June 2014).

THE PROBLEMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ASSESSMENT OF TERRITORIAL ADMINISTRATION EFFICIENCY IN FOREIGN AND NATIONAL PRACTICE

Petrova Elena Aleksandrovna

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Economic Informatics and Management,
Volgograd State University
ea_petrova@mail.ru, econinform@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Voronin Aleksandr Aleksandrovich

Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Professor,
Head of the Department of Fundamental Computer Science and Optimal Control,
Volgograd State University
voronin@volsu.ru, fiou@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Kalinina Alla Eduardovna

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Vice-Rector for Research, Volgograd State University
nrprorector@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Shevandrin Andrey Vasilyevich

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Department of Economic Informatics and Management,
Volgograd State University
shevandrin@mail.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The sustainable development of a region is understood by authors as stability of dynamic type which is realized only at quite certain ratios of the parameters characterizing the state of social and economic system in economics, ecology and social sphere. Such development of regions is ensured by the achievement of social and economic stability, systematic development of productive forces and public relations, providing conditions for material welfare, spiritual development, social self-realization of a person, preservation and rational use of environment. Therefore the identification of threats and development of measures for ensuring social and economic stability is the vital task and its solution is in the sphere of public administration. The article presents the comparative analysis of methodical approaches to the assessment of public administration efficiency, conducted by Russian and foreign researchers. The special attention is paid to the measurement of this indicator by international organizations. The authors draw a conclusion about the absence of ecological component in the considered techniques which is one of the basic elements of sustainable development and, consequently, of effective territorial administration.

Key words: stability of territorial development, public and municipal administration, regional economy, efficiency of territorial administration, measurement of management system effectiveness.