

О МЕТОДИЧЕСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

Болдырева Р.Ю. (Россия, г. Тула), Сорокина Н.Ю. (Россия, г. Москва)*

Аннотация. Представлен анализ существующего методического обеспечения оценки механизмов управления устойчивым развитием России. Обосновано, что указанные методики в недостаточной степени учитывают стратегический характер проблемы. Предложено осуществлять оценку результативности механизмов обеспечения устойчивого развития регионов на основе анализа отклонения наиболее вероятных траекторий их развития, оцененной по прогнозной динамике социально-экономических потенциалов, от траекторий, заданных стратегическими документами регионального развития.

Разработка подходов к оценке управленческих процессов, процедур и механизмов традиционно является одной из актуальных проблем теории и практики региональной экономики и управления. Предметом научных дискуссий являются как вопросы терминологии, так и проблемы концептуального обоснования процесса оценки, его содержания, выбора адекватных методов и методик диагностики и областей применения полученных результатов.

По нашему мнению, к управленческим процедурам, реализуемым в системе государственного и муниципального управления, не всегда уместно применение категории «эффективность» в ее традиционном понимании как достижение определенного результата с минимально возможными затратами (издержками). Управленческая деятельность в системе регионального управления связана с реализацией таких целей, как социально-экономическое развитие, занятость, социальная стабильность и т.д. В этом случае уместно вести речь о результативности управленческих процедур, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения и гарантирующих ему высокие уровень и качество жизни.

О необходимости разделения областей применения понятий «эффективность» и «результативность» при оценке управленческих процедур говорил еще П. Друкер, понимавший под результативностью устойчивое функционирование организации в соответствии с заранее заданной схемой (стратегией) [1]. Это позволило классикам современного менеджмента определить эффективность как основу успеха организации, а результативность – как минимальное условие для обеспечения ее долгосрочного успешного развития. О спорности использования термина «эффективность» применительно к управленческим процедурам говорят и современные исследователи [2, 3 и др.]. Понимание устойчивой региональной динамики как социально-экономического развития территории в соответствии с целями и задачами ее стратегии обуславливает преимущественное использование термина «результативность» (effectiveness).

Содержание термина «результативность» определяется международными стандартами ИСО серия 9000:2000 как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов [4]. По своей сути, термин характеризует степень достижения целей управленческой деятельности. О результативности применительно к оценке механизма управления устойчивым социально-экономическим развитием региона можно говорить в том случае, если в процессе региональной динамики происходит реализация целей и задач, отраженных в стратегических документах территории. В методическом плане проведение оценки результативности механизма управления предполагает формирование четких алгоритмов оценивания и качественное информационное обеспечение оценочных процедур.

* Болдырева Римма Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и менеджмент», Тульский государственный университет; Сорокина Наталья Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной и региональной экономики Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова.

Особую актуальность проблема оценки механизмов управления устойчивым развитием регионов приобрела в 2007 г., когда были опубликованы основные нормативные правовые акты, определяющие показатели и порядок оценки деятельности органов регионального управления – Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5] и Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 №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» [6].

Указом Президента РФ №825 был определен перечень из 43 показателей, которые должны быть использованы для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, состав которых регулярно уточнялся и расширялся, но к настоящему времени сокращен до 11 наиболее значимых индикаторов в соответствии с Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [7]. В постановлении Правительства РФ №322 [8] была представлена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, нацеленная на повышение качества управления региональной социально-экономической системой, в том числе в части оптимизации бюджетных расходов, которая также регулярно пересматривалась и дорабатывалась. В настоящее время указанное постановление утратило силу и вопросы оценки эффективности деятельности органов регионального управления регламентируются Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 [9].

Основными «сильными» сторонами методики являются:

- использование комплексных показателей и индикаторов, представляющих собой аналог сбалансированной системы ключевых показателей (BSC), отслеживаемых в процессе государственного статистического наблюдения, что существенно облегчает доступ к информации и обеспечивает ее достаточное качество;
- использование методики призвано способствовать повышению результативности деятельности органов исполнительной власти региона за счет совершенствования процедур планирования и управления экономическими и социальными процессами в регионе;
- возможность участия населения в оценке деятельности органов регионального управления;
- доступность информации об эффективности бюджетных расходов, которая представляется в формате, позволяющем осуществлять общественный контроль за деятельностью органов регионального управления.

«Слабой» стороной методики является то, что оценка осуществляется преимущественно по формальным признакам, слабо учитывает различия в социально-экономическом потенциалах регионов, не предполагает проведения регулярных мониторинговых процедур социально-экономического развития регионов.

На основании указанной методики в регионах РФ были разработаны собственные методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, среди которых особый интерес представляют следующие методики и концепции.

Концепция построения системы управления эффективностью администрации Волгоградской области, базирующаяся на модели стратегического планирования с использованием системы сбалансированных показателей и нашедшая отражение в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2020 г. [10]. Использование системы сбалансированных показателей позволяет оценивать результаты деятельности администрации региона как по динамике изменения показателей, так и путем сравнения соответствующих показателей по Волгоградской области и субъектам России. Другими достоинствами методики являются:

- обеспечение органов регионального управления оперативной информацией для улучшения качества принятых управленческих решений;

- создание условий для оптимального управления бюджетными средствами исходя из стратегических направлений развития региона и достигнутых показателей эффективности органов регионального управления;
- возможность установления персональной ответственности по каждому ключевому показателю эффективности, используемому для измерения степени достижения стратегических целей развития региона.

Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Белгородской области [11], предполагающая оценку по четырем критериям:

- оценка степени достижения целевых или нормативных (среднероссийских) значений показателей по основным направлениям деятельности органов исполнительной власти области;
- оценка эффективности регионального управления по основным параметрам качества жизни (проводится на основании социологического опроса);
- независимая экспертная оценка основных параметров социально-экономического развития региона;
- экспертная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти главой исполнительной власти региона.

Методика позволяет сформировать перечень мероприятий по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти, оптимизировать административно-управленческие процессы с целью повышения качества предоставления государственных услуг и обеспечения исполнения государственных функций.

Методика рейтинговой оценки исполнительной власти государственных органов Тверской области [12], предполагающая использование: во-первых, системы сбалансированных показателей; во-вторых, системы показателей бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), которая применяется для аудита эффективности деятельности органов регионального управления и для осуществления внутренней оценки их деятельности. Оценка деятельности органов регионального управления осуществляется по следующим направлениям:

- достижение стратегических целей, решение тактических задач, реализация мероприятий, утвержденных в составе бюджетных целевых программ Тверской области;
- выполнение сводного плана-графика размещения государственного заказа Тверской области для государственных заказчиков региона;
- исполнение областного бюджета;
- выполнение примерного плана законотворческой деятельности администрации Тверской области на соответствующий год;
- выполнение плана разработки правовых актов администрации Тверской области на соответствующий год;
- выполнение поручений губернатора Тверской области.

Понимание чрезвычайной актуальности проблемы для современной России привлекло особое внимание ученых и специалистов-практиков к разработке методического обеспечения оценки результативности регионального управления. В этой области следует отметить разработки Н.В. Амбросова, Е.Л. Балашовой, В.Г. Введенского, Т.Г. Красновой, Л.В. Кирсановой, Т.В. Коваль, А.И. Никишина, И.Н. Санниковой и других исследователей.

Довольно широко известна методика оценки деятельности государственного органа на региональном уровне, разработанная участниками региональной рабочей группы в рамках Проекта TESIS «Реформа государственной службы (Административная реформа 2)» [13]. Ее основными достоинствами являются:

- учет позитивного опыта и лучшей практики зарубежных стран (Великобритании, Нидерландов, Франции и Германии);
- применение комплексного подхода к оценке деятельности государственного органа, позволяющего отслеживать динамику процессов в экономической и социальной сферах региона;
- осуществление предварительной оценки на стадии планирования деятельности государственного органа (ex-ante evaluation) и заключительной на стадии подведения результатов деятельности государственного органа (ex-post evaluation);
- использование количественных, основанных на данных официальной статистической отчетности, и качественных методов оценки деятельности, предполагающих проведение экспертных опросов.
- апробация методики в ряде регионов РФ, в частности – в Астраханской и Тверской областях, Чувашской республике.

Между тем указанная методика, прежде всего, нацелена на определение новых подходов к организации государственной гражданской службы в рамках проведения административной реформы в РФ. В ней остается нерешенным вопрос оценки результативности управления социально-экономическим развитием территории с точки зрения соответствия поставленных целей интересам и потребностям населения.

В диссертации А.И. Никишина [14] предложен методический инструментарий разработки системы индикаторной оценки эффективности управленческой деятельности и результативности бюджетных расходов, учитывающий комплексность показателей, с учетом действующих в Российской Федерации специфических факторов и условий хозяйствования. Предложенная автором система показателей индикативной оценки позволяет отслеживать результаты, эффективность и социальное влияние деятельности органов регионального управления. Полученная оценка является информацией для принятия управленческих решений в области совершенствования бюджетного планирования.

В диссертации Т.В. Коваль предложен методический подход к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти при исполнении государственных функций, включающий систему необходимых и достаточных показателей эффективности, имеющих как экономическую, так и социальную основу [15]. Автор уделяет особое внимание разработке административных регламентов исполнения государственных функций и их мониторингу, что будет способствовать увеличению производительности работы гражданских государственных служащих, уменьшению бюрократического давления на принятие управленческих решений и повышению эффективности деятельности исполнительных органов власти регионов РФ.

Представляют интерес предложения по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов З.Е. Винокур и М.В. Солодкова [16], заключающиеся во встраивании системы целеполагания в механизм системы оценки регионального менеджмента и апробированные на примере анализа эффективности исполнения государственных программ в Иркутской области. Авторами предложен инструментарий для проведения оценки по двум параметрам: эффективность реализации государственной программы и эффективность работы каждой структуры регионального управления, задействованной в ее реализации. Такой подход позволит оперативно отслеживать деятельность указанных структур в целях внешнего и внутреннего контроля, а также будет способствовать обеспечению главы региона своевременной информацией о достижении поставленных перед органами исполнительной власти региона целей и задач.

Не умаляя вклада указанных методических разработок в процесс обеспечения методических и организационных условий повышения эффективности и результативности деятельности органов регионального управления, следует констатировать, что они недостаточно учитывают стратегический характер проблемы управления социально-экономическим развитием территории. В этой связи считаем необходимым предложить осуществлять оценку результативности механизмов управления их устойчивым развитием путем выявления и анализа отклонений в динамике региональной системы от траектории, заданной стратегией социально-экономического развития территории и соответствующей требовани-

ям устойчивого развития. Предложенный подход позволяет использовать результаты оценки характера регионального развития и анализа тенденций в социально-экономическом потенциале территории для вынесения заключения о результативности механизма управления устойчивым развитием и обоснования необходимости принятия управленческих решений, нацеленных на его совершенствование в целях обеспечения долгосрочной позитивной социально-экономической динамики территорий.

Выводы

1. При оценке управляющего воздействия в системе государственного и муниципального управления целесообразно вести речь о результативности управленческих процедур, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения и гарантирующих ему высокие уровень и качество жизни.

2. Значительное число публикаций по проблеме и авторитетность их авторов в научной среде позволяют вести речь о том, что к настоящему времени накоплен определенный теоретический и практический опыт в области разработки методических основ оценки результативности управления устойчивым развитием территорий, однако, общепринятая методика оценки до сих пор не сформирована.

3. Предложено осуществлять оценку результативности механизмов управления устойчивым развитием регионов на основе анализа отклонения наиболее вероятных траекторий их развития, оцененной по прогнозной динамике социально-экономических потенциалов, от траекторий, заданных стратегическими документами регионального развития.

Список литературы

- [1] Друкер П. Менеджмент: задачи, обязанности, практика. – М.: ООО «ИД Вильямс», 2008. – 992 с.
- [2] Ищенко М.М., Крылов М.Г. Теоретические основы формирования механизма оценки эффективности системы управления предприятием // Аудит и финансовый анализ, 2007. №4. – С. 56–59.
- [3] Баранова И.В. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности деятельности органов власти.
URL: http://www.misbfm.ru/sites/all/files/str101_107.pdf (15.09.2015).
- [4] Международный стандарт ИСО 9000–2000 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». – М.: Госстандарт России, 2001. – 32 с.
- [5] Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. №825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
- [6] Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 №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».
- [7] Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. От 28.12.2012 г. и 02.05.2014 г., 16.01.2015).
URL: <http://base.garant.ru/70217848/#ixzz3iZmXdZyG>.
- [8] Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 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».
- [9] Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. N 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» (с изменениями и дополнениями).
- [10] Базовая концепция построения системы управления эффективностью Администрации Волгоградской области // Официальный портал администрации Волгоградской области.
URL: <http://www.volganet.ru/> (01.05.2016).
- [11] Распоряжение правительства Белгородской области от 18 марта 2013 г. №106-рп «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти области (в ред. распоряжений Правительства Белгородской области от 18.11.2013, 24.03.2014, 15.09.2014).
- [12] Рейтинг исполнительных органов государственной власти Тверской области // Официальный сайт Правительства Тверской области.
URL: <http://www.region.tver.ru/power/> (01.01.2016).

- [13] Методика оценки деятельности государственного органа на региональном уровне, разработана участниками региональной рабочей группы в рамках Проекта TESIS «Реформа государственной службы (Административная реформа 2)».
URL: http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/upravlen/metod.htm (01.08.2015).
- [14] *Никишин А.И.* Разработка комплексной системы оценки эффективности деятельности региональных органов государственного управления: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2007.
- [15] *Коваль Т.В.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Иркутск, 2010.
- [16] *Винокур З.Е., Солодков М.В.* Совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление, 2014. №1 (69). – С. 20–34.