

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.К. Бочарова

**МЕХАНИЗМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Препринт WP14/2012/05

Серия WP14

Политическая теория
и политический анализ

Москва
2012

УДК 351/354
ББК 67.401в6
Б86

Редактор серии WP14
«Политическая теория и политический анализ»
М.Ю. Урнов

Бочарова, А. К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : препринт WP14/2012/05 [Текст] / А. К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 68 с. – 65 экз.

В настоящем исследовании освещается теоретическая основа измерения эффективности в сфере государственного управления, роль практик оценки в концепции нового государственного управления, формирование понятий результативности и эффективности деятельности органов государственной власти.

Основное внимание сосредоточено на анализе методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, применяемой Министерством регионального развития Российской Федерации, раскрытии ключевых недостатков и достоинств указанного механизма.

Представлена новая модель оценки эффективности региональных органов исполнительной власти, основанная на применении методов математической статистики и ориентированная на преодоление качественных недостатков существующей методики.

Ключевые слова: новое государственное управление, результативность, эффективность, региональная политика.

УДК 351/354
ББК 67.401в6

Бочарова Анна Константиновна – магистр политологии.

Материал препринта основан на докладе, представленном в рамках семинара «Политическая теория и политический анализ» факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ и научного семинара Научно-учебной лаборатории политических исследований НИУ ВШЭ 6 июня 2012 г.

Препринты Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Бочарова А. К., 2012
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

Введение

Практическая **актуальность** настоящего исследования обусловлена прежде всего высокой степенью неэффективности государственных институтов в Российской Федерации, фиксируемой как многочисленными мировыми индексами качества государственного управления, так и оценками представителей отечественного и международного экспертного сообщества. В соответствии с рассчитываемым Всемирным банком рейтингом качества государственного управления (англ. World Governance Indicators), являющимся официальным ориентиром для российских административных преобразований, функционирование государственных институтов в Российской Федерации сохраняется на низком уровне в течение всего периода наблюдений. Примечательно, что наилучшее значение (из шести компонентов) в рейтинге за 2009 г. содержит индекс «Эффективность управления», измеряющий качество предоставления услуг и устройства гражданской службы, – 44,8 баллов из 100, что соответствует четвертой группе государств из шести возможных (Kaufmann et al. 2010).

По индексу восприятия коррупции (Трансперенси Интернешнл) по итогам 2011 г. из 183 стран мира Россия занимает 143-ю позицию (в 2010 г. Россия занимала 154-ю позицию из 178, в 2009 г. – 146-ю из 180), при этом позитивные изменения в рейтинге не являются кардинальными, а лишь отражают совершенствование формальных правил, повышение открытости и эффективности государственного управления зависит от качества их дальнейшей реализации (CPI 2011). По индексу слабости государств в развивающемся мире (англ. Index of State Weakness in Developing World) Россия занимает 65-е место и попадает в группу стран, требующих наблюдения: критический уровень отмечается в сфере безопасности и политического управления (гражданский конфликт в Чечне, нарушения прав человека, недостаток политической подотчетности и свободы слова) (Rice, Patrick 2008).

Вопросы совершенствования качества государственного управления не только являются темами экспертных обсуждений и крутых столов, научных конференций, но и включены в повестку дня органов государственной власти. Проблема эффективного управления в современных социально-экономических условиях – ключевая в стратегических документах на кратко- и долгосрочную перспективу развития государства.

Масштаб реализуемой в России административной реформы, ориентированной на качественную трансформацию системы принятия госу-

дарственных решений, в том числе на основе принципов эффективности и результативности и их оценки, а также ее принципиальная незавершенность обуславливают общественно-политическую актуальность настоящего исследования.

В 2010 г. окончен срок реализации Концепции административной реформы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одним из целевых ориентиров которой было достижение Российской Федерацией высоких позиций в международных рейтингах качества государственного управления. Отсутствие значимых достижений в этой сфере компенсируется повышенным вниманием к постановке новых стратегических задач. В 2011 г. на нормативном уровне продолжена работа по внедрению новых принципов администрирования в России: принята Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., также актуализирующая проблему эффективности государственного управления.

В условиях смены принципа формирования корпуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации объективная оценка их деятельности приобретает дополнительную значимость. Доступность и объективность информации – существенная часть концепции открытого правительства и демократического управления в целом.

В прикладном аспекте актуальность данной темы поддерживается процессами внутреннего реформирования механизма оценки эффективности, происходящими в настоящее время (с января 2012 г.) в Правительстве Российской Федерации и Министерстве регионального развития Российской Федерации.

Научная актуальность избранной темы обусловлена принципиальной открытостью научной дискуссии о допустимости и эффективности применения современных «менеджеральных» политико-управленческих институтов в России.

В основе настоящего исследования – **проблема** несоответствия качества государственного управления в Российской Федерации внедряемым принципам повышения его эффективности. Общеизвестна практика нормативного внедрения различных механизмов повышения эффективности государственного администрирования в России при низкой степени его эффективности и негативных тенденциях в указанной сфере. Из поставленной проблемы вытекают два ключевых **исследовательских вопроса**, требующих последовательного решения. Первый связан с используемо-

стью указанных управленческих практик в сфере политики, процессе принятия ключевых политических решений. Второй касается самого качества внедряемых институтов, их внутреннего потенциала эффективного функционирования.

Глава 1. Теоретико-методологические основы анализа механизма оценки эффективности

1.1. Новое государственное управление как теоретическая и практическая основа современных преобразований в сфере государственного управления

Последние десятилетия XX в. административные системы значительного числа стран подверглись существенным качественным изменениям, выразившимся в отходе от господствовавших в послевоенном мире практик государства всеобщего благосостояния (англ. Welfare state) (Мэннинг 2003: 24, 36). Последствия энергетического кризиса, рост цен на нефтепродукты выявили «очевидную необходимость экономической эффективности и сокращения бюджетных расходов» (Вольманн 2010: 94).

Объективный запрос на проведение реформ в исследуемой сфере с начала 1970-х годов возник в группе качественно разных стран, характеризующихся наиболее высокими показателями в сфере экономического и демократического политического развития. Идейная основа революции в управленческих практиках – «дух предпринимательства», в терминах Д. Осборна и Т. Геблера (Osborne, Gaebler 1992). Построенное на принципах коммерциализации государственного менеджмента, новое государственное управление (англ. New Public Management) явилось основой преобразований неоконсервативных правительств, пришедших в 1970-е годы к власти в англосаксонских странах (см. (Dunleavy et al. 2006: 467)), в первую очередь Новой Зеландии, Великобритании, США и др. (Considine 2003). В целом, несмотря на различную интенсивность преобразований, тенденции повышения качества и эффективности государственного управления затронули большую часть стран развитого мира.

Актуальным в изучении указанных практик государственного управления является не только содержание, но и форма, так как используются различные варианты перевода термина на русский язык. Варианты, существующие в отечественной литературе, разделяются на «новое госу-

дарственное управление» (Гаман-Голутвина и др. 2009: 9; Сморгунов 2003а) и «новое публичное управление» (Цыганков 2009: 174). При этом мейнстримом российской политической науки является употребление первого из вариантов, сторонники которого принимают во внимание непосредственно сферу и характеристики основного актора процесса управления, а также традиции перевода, тогда как представители второго пытаются учесть качественно новую природу анализируемого явления.

Новое государственное управление представляет собой комплекс качественных изменений в системе управления общественными финансами, организации государственной (гражданской) службы, предоставлении услуг населению, построенный на единой идейной компоненте. В его основе – установка на сервисные принципы деятельности государства, предполагающие приоритетность удовлетворения государством требований клиентов-граждан, качественное и конкурентоспособное предоставление услуг потребителям по их запросам. Клиент-гражданин, таким образом, выступает в роли принципала, определяющего политический курс через электоральные механизмы, в то время как политики занимают подчиненную роль агентов (Мое 1984). При этом бюрократия, мыслимая как агент избранных политиков и зависимая от процедуры назначений, опосредованно воспринимает запросы потребителей через инструкции и поручения и непосредственно их реализует.

Новое государственное управление как стратегия государственного менеджмента предполагает внедрение методов управления из корпоративной сферы в государственную (Drechsler 2005: 17; Peters 2001). Акцентируя внимание на ее бизнес-природе, Дж. Олсен предлагает называть конечный продукт построения подобной системы управления «суперрыночным государством» (Olsen 1988).

Экономическая направленность нового государственного управления стимулирует возникновение таких центральных понятий, как ориентация на потребителя (*customerization, customercentered policy*), ответственность по результатам (*accountability for results or performance results*), эффективность, результативность (UN Report 2005; Marks 2003). Г.Дж. Фредериксон в качестве одного из ключевых принципов «новой теории государственного управления» выделяет «анализ соотношения издержек и прибыли» (Фредериксон 2003: 430).

Истоки нового государственного управления кроются в программно-целевом подходе, развивавшемся и в США, и в СССР в 1950–1970-е годы (PPBS в США и план «Захарова – Келдыша» в СССР), сущность которо-

го состоит в переходе со сметного принципа «освоения» полученных средств на планирование результатов и выделение средств под запланированные цели (Зацепин 2006). Современные преобразования в русле повышения эффективности и ответственности по результатам также в первую очередь проводятся в сфере совершенствования управления общественными финансами и кадровым составом государственной службы. В частности, к подобным преобразованиям относится переход на бюджетирование, ориентированное на результат, а не на экстенсивное освоение выделенных финансов; начисление заработной платы по конечным (как правило, исчисляемым) параметрам деятельности (не отрицая эффективности последней меры, надо отметить, что подобный формальный подход не всегда оправдан¹).

Одним из ключевых элементов нового государственного управления (НГУ) является децентрализация, подразумевающая создание множества альтернативных поставщиков государственных услуг, действующих на конкурентной основе и ограниченных институционально (например, квазиавтономных негосударственных организаций (англ. QUANGOs (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations)) и неминистерских публичных органов управления (англ. NDPBs (Non-Departmental Public Bodies) в Великобритании). Конечной целью передачи государственных функций различного рода негосударственным организациям является развитие в частном секторе конкуренции за контракты (и стимулирование роста результативности работы при снижении издержек).

Проявление указанных принципов заключается не только в коммерциализации отношений госсектора с бизнес-организациями и гражданами посредством создания кванго (Ежевский 2005), развития государственно-частного партнерства или массовой приватизации (Виноградов 2000: 42–43), аутсорсинга (Мэннинг 2003: 65), но и привнесения коммерческих правил игры в работу государственных органов, в частности развития конкуренции ведомств за бюджеты (регионов – за гранты).

При этом указанная практика не является аналогом максимизирующих полезность стратегий поведения бюрократов и ведомств в рамках теории рационального выбора (Битэм 1997), представляя собой формализованную норму работы госорганов, результативность или эффектив-

¹ Так, например, при начислении заработной платы врачу по количеству выписанных рецептов можно ожидать появления множества рецептов, выписанных не нуждающимся в них пациентам для повышения коэффициента зарплаты.

ность деятельности которых позволяет им претендовать на большие размеры бюджетов.

Несмотря на ценность принципов эффективности и оценки в практике госуправления, в развитых странах мира НГУ утратило роль основы современного государственного менеджмента. Принципиальные положения критики этой модели состоят в умалении роли гражданина, «превращении его в потребителя», лишении его права влиять на политическую повестку дня, разрушении истинных демократических ценностей гражданского участия, принципа коммьюнити (community), положительного образа госслужбы, резкого снижения ее престижа в обществе, а следовательно, и уровня профессионализма госслужащих (Borgmann 1992; Vox et al. 2001: 613–614).

Рыночная ориентация НГУ значительному числу исследователей представляется «не просто внедрением новых техник», но привнесением «нового набора ценностей» (Denhardt 2000: 551). При этом современные изменения в госуправлении развитых стран диктуются не «идеологией рынка», а «требованиями открытого, демократического и справедливого общества» (Сморгунов 2003б: 133), господством теорий общественного управления (public governance) и хорошего (качественного) управления (good governance). Коммерциализацию как панацею отвергал также Г. Эллисон: по утверждению ученого, «мнение о том, что возможен перенос некоторых наработок и навыков из сферы частного менеджмента в сферу государственного с целью усовершенствовать последнюю, неверно» (Эллисон 2003: 519).

По мнению американского исследователя-институционалиста Б.Г. Питерса, подобные противопоставления не вполне правомерны, поскольку теория управления (governance) – это политическая теория, в то время как НГУ – лишь организационная, набор инструментов, который вполне гармонично может существовать в политико-философских рамках теории управления (governance) (Peters 1998: 232).

Кроме того, важно отметить, что с отходом от «рыночной идеологии» к идеологии «хорошего управления» государственное управление развитых стран мира лишь закрепило ценности открытости, эффективности, результативности и ответственности государственных институтов (UNESCAP 2011).

Несмотря на разнообразие возникающих холистских или инструментальных концепций в сфере государственного управления, все они характеризуются качественным отличием от прежней администрации по

модели М. Вебера (Christensen 2008: 448). Приоритет эффективного и результативного развития остается актуальной задачей государственного управления.

Кроме того, как подмечает П. Данливи с соавторами, в то время как перед государствами первого эшелона к началу XXI в. встали новые вызовы, НГУ по-прежнему актуально для развивающихся стран мира и стран с переходной экономикой (Dunleavy et al. 2006). Учитывая, что модернизация экономики, управления и общественного сектора в Российской Федерации носит догоняющий характер, актуальное наследие современных западных систем государственного управления имеет непреходящее значение.

1.2. Концептуализация понятия «эффективность» в теории государственного управления

Центральный для целей настоящего исследования термин «эффективность» в известной степени полисемантический. Традиционно его использование в рамках экономического анализа, соотношения затрат-выгод. Агрессивная экспансия инструментария экономической науки и ее объяснительной основы к концу прошлого века достигла сферы государственного управления. При этом качественное понимание эффективности, свойственное философской интерпретации термина, не менее значимо для сферы государственного администрирования и политической науки.

Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) концентрировалась на понимании эффективности в контексте четкого разделения целей, задач, методов и практики государственного администрирования и сферы политического выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии. Как отмечал Л. Гулик со ссылкой на Ф. Дж. Гуднау, соединение «управления» и «политики» «в рамках одной структуры неизбежно приведет к неэффективности» (Гулик 2003: 113). Фактически эффективность понималась как действенность формальных институтов (в рамках господствующего в начале XX в. «старого» формального институционализма).

Трансформация понимания эффективности привела к проникновению экономоцентричного подхода в теорию государственного управления. Классик указанной области научного знания Л.Д. Уайт отмечал, что «государственное управление призвано решать вопросы, связанные с наи-

более эффективным использованием ресурсов, имеющихся в распоряжении руководителей и рядовых сотрудников» (Уайт 2003: 65).

Качественное развитие концепта эффективности в государственном управлении было продемонстрировано в 1936 г. в Докладе президентского комитета США по административному управлению. Авторы, признанные научные авторитеты в области государственного управления, подчеркивают новое понимание государственного менеджмента, заявляя, что «административная эффективность – это не просто бумажные документы, скрепленные скрепками, время, потраченное на работу, и сведенный к минимуму набор движений», и предлагают обратить внимание на эффективность лидера как центра управления, профессионализм кадрового состава, а также отмечают важность планирования и контроля за эффективностью финансовых механизмов (Браунлоу и др. 2003: 120).

Развитие теории и практики государственного управления характеризовалось двумя разнонаправленными процессами: упрощением посредством разделения различных видов эффективности (в русле рационализированного, экономически ориентированного подхода к управлению) и одновременного усложнения посредством придания понятию качественно новых смыслов (в русле условно философской традиции). В результате столь различных тенденций в сфере теории и практики государственного управления можно выделить общепризнанное разделение на результативность и эффективность как качество конечных итогов деятельности государственного аппарата.

Результативность (англ. efficiency), понимаемая в современной теории и практике как экономическая эффективность, производительность, продуктивность, качественным образом отлична от термина эффективность (англ. effectiveness), чаще переводимого как «социальная эффективность». Также иногда предлагается отдельно выделять термин «performance» в понимании степени эффективности деятельности или функционирования организации (в том числе государственной).

Первый принцип (результативность) характеризует «соотношение объема предоставленных услуг и затрат на их предоставление», являясь, таким образом, аналогом финансово-материальной, экономической результативности (Отчет ECORYS-NEI Moscow; Смольянинов 2006). Результативность есть основа самостоятельного направления государственного менеджмента – управления по результатам (англ. results-based management), интегрированного в логику нового государственного управления (Hatton 2007: 427). Подобное понимание ориентации на результа-

ты относительно легко измеримо для использования в практике управления.

При этом результативное управление по определению включает наборы показателей для оценки соответствующих результатов и их сравнения с плановыми, «на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей» (Отчет ECORYS-NEI Moscow: 8).

Второй принцип, именуемый социальной эффективностью, опирается на качественно иные, более значимые, но абстрактные представления о целях и назначении государственных институтов. Первым из теоретиков к классическим целям теории государственного управления «социальную справедливость» добавил Г.Дж. Фредериксон в статье «Путь к новому государственному управлению». По мнению ученого, «новое государственное управление стремится не только выполнить как можно экономичнее и эффективнее свои законодательные полномочия, но и влиять на принятие политических решений с целью улучшения жизненного уровня всех граждан» (Фредериксон 2003: 427). Исследовательница Э. Ривлин предложила три понимания эффективности: децентрализация, контроль со стороны местного сообщества (деволюция), рыночная модель (Ривлин 2003). В более практическом варианте социальная эффективность определяет «степень достижения социально значимого эффекта по отношению к качеству и объему предоставленных услуг» (Отчет ECORYS-NEI Moscow; Смольянинов 2006).

Однако подобный распространенный в иностранной литературе и практике подход прямого противопоставления социальной эффективности и экономической результативности критикуется отечественными исследователями за излишнюю примитивизацию проблемы, равно как и понимание этого концепта как корректирующего рыночный механизм распределения благ инструмента социальной политики. Так, отечественные исследователи предлагают определять социальную справедливость, или социальную эффективность, как «эффективность механизма проведения и координации коллективных мероприятий», что прежде всего подразумевает установление системы эффективных норм и правил и контроля за ними (Гаман-Голутвина и др. 2009: 4–5).

Социальная эффективность может быть также рассмотрена в более узком специфическом понимании как способность государственных управляющих структур удовлетворять требованиям определенных социальных групп, слоев. В этом смысле политическую эффективность можно определить как учет параметров, влияющих на общее сбаланси-

рованное состояние, взаимоотношения государства и общества, сохранение стабильности и упрочение власти действующего режима.

Противопоставление социальной эффективности экономической может быть выражено, к примеру, в расширении политических прав и свобод граждан в ущерб соображениям финансово-материальных затрат, что связано в первую очередь с переформулированием идейной основы государственного менеджмента на Западе в пользу «хорошего управления». Ценности результативности, эффективности, конкурентности в деятельности государственных институтов сохраняются и в новой модели управления, однако с позиции самоцели переходят на сугубо инструментальные. При этом с развитием теории управления и распространением теории «хорошего управления» понятие эффективности с необходимостью включает «устойчивое использование природных ресурсов и защиту окружающей среды» как одну из базовых ценностей общества XXI в. (UNESCAP 2011).

Несмотря на качественно более высокий уровень анализа, предлагаемый понятием «эффективность», многие авторы склонны отдавать предпочтение в выборе критериев результативности, поскольку непосредственные итоги деятельности в значительной степени легче поддаются операционализации, количественной оценке и в этой связи контролю (Решетников 2007: 61). Многими практиками государственного управления и особенно процесса его реформирования эффективность рассматривается исключительно в терминах улучшения расходования государственных средств (Мэннинг 2003: 78).

Тем не менее эффективность в смысле «степени достижения социально значимого эффекта» обладает непреходящей политической ценностью. В конечном итоге в соответствии с постулатами контрактной теории основным и конечным показателем эффективности в НГУ служит степень удовлетворенности заказчика, или клиента, в данном случае гражданина-принципала.

Удовлетворенность клиента, таким образом, определяется не только непосредственно полученными издержками при получении государственных услуг (временными, психологическими), но и более масштабными, социально значимыми эффектами: отсутствием коррупции (Гаман-Голутвина и др. 2009: 49), сокращением уровня бедности, нормализацией миграционной ситуации, повышением престижа государства на международной арене и пр.

В настоящее время в странах Западной Европы, англосаксонского мира, Скандинавии институт оценки эффективности деятельности государственных учреждений и сопутствующие практики – укоренившийся механизм управленческой и аналитической деятельности.

Так, наиболее масштабный проект по сбору объективной статистической информации, касающейся работы государственных региональных структур, реализован в США (портал data.gov агрегирует полный массив статистической информации, доступной для публичного использования). Распространенность практики оценки на региональном (местном) уровне обеспечивается финансовым или репутационным стимулированием в Италии, Франции, Швеции, Норвегии.

Негосударственные организации, рассчитывающие индексы эффективности деятельности правительственных институтов исполнительной (или законодательной) власти, как правило, принимают в расчет не только объективные статистические показатели, но и формализованное экспертное знание о качественных некантифицируемых феноменах (коррупции, слабости государственного аппарата, роли насилия и пр.).

1.3. Оценивание как практика измерения эффективности

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

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

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

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

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

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

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

В системной теории, на основе которой формировалась отчасти и теория принятия политических решений, оценка результатов является важнейшим элементом анализа (Hogwood, Gunn 1984: 26). Соответствующее значение практики оценки результативности и эффективности политики как необходимого заключительного этапа отмечают зарубежные и отечественные специалисты (Anderson 2006: 28; Dunn 2004: 16; Дегтярев 2004). При этом именно этап оценки результатов предопределяет цикличность

указанного процесса. Понимание процесса принятия политических решений как динамического, состоящего из функционально определенных и последовательно расположенных стадий, предполагает ключевую роль фазы оценки полученных результатов (см. (Anderson 1994; Dunn 1994)).

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

Операционализация и расчет таких понятий, как общественно значимый эффект – трудоемкие процессы в силу очевидной неоднозначности процесса и результатов измерения подобных объектов. Как подчеркивают авторы коллективного труда «Государственная политика и управление», сложность проблемы измерения предопределяется «отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль», а также тем, что «продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции» (Гаман-Голутвина и др. 2009: 3; Сморгунов 2006б: 221). Проблему измерения результатов как одно из наиболее критичных различий между государственным и частным менеджментом отмечали в своих исследованиях Дж. Данлоп, Рейни, Бакофф и Левин; Р. Нойштадт (см. Эллисон 2003: 505–510).

Значительные сложности, кроме того, связаны с адекватностью, валидностью оценки, ее абсолютной соизмеримостью с объектом (оцениваемым эффектом). Исследователи отмечают, что «ограничения по времени и ресурсам часто ведут к выбору упрощенных, легко собираемых количественных показателей, которые в действительности не измеряют результаты так глубоко, как могут, особенно на уровне выходов» (Hatton 2007: 430).

В рамках НГУ предполагается необходимость проведения оценочных процедур как извне (высшим институтом аудита), так и изнутри (внутренний аудит) (Мэннинг 2003: 55). По мнению М.Г. Решетникова и И.В. Быкова, среди различных видов оценок наиболее объективна оценка общественным мнением и обществом в целом (Решетников 2007: 57). При этом очевидно, что возможности ее адекватного измерения весьма ограничены.

Непрозрачность концептуального поля подобного рода аналитической деятельности порождает множественность используемых терминов (мониторинг, оценка, экспертиза, аудит и др.) и их частичное совпадение (см. (Вольманн 2010: 95)).

Мониторинг, по сути, представляет составную часть оценки, поскольку представление результатов анализа невозможно без сбора информации (OECD Report 2002: 11). Различие с аудитом проходит по критериям конечного оценивания: в первом случае они скорее операциональны, нацелены на выявление технической эффективности программы; во втором ориентированы на общественную значимость и интересы целевых социальных групп (Кенел 2009: 33).

Исследователь А.А. Дегтярев предлагает проводить четкое различие между понятиями диагностики, оценивания и экспертизы. Оценку, вслед за У. Данном, А.А. Дегтярев предлагает понимать как деятельность, нацеленную на изучение «результатов осуществления публичной политики (policy outcomes), которые соотносят с содержанием определенных ценностей» (Дегтярев 2006: 14–16; Dunn 2004: 357).

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

Глава 2. Становление практики оценивания эффективности в сфере государственного управления в России

2.1. Принципы административных преобразований в Российской Федерации

Необходимость осуществления комплексного реформирования в сфере государственного управления в России назрела к 1990-м годам.

В рамках первых официальных публичных заявлений о значимости трансформации механизмов государственного управления в России в качестве основного приоритета развития государства обозначен «правовой порядок», тактические задачи по его достижению включали искоренение чиновничьего произвола и качественное изменение советских практик государственного строительства (Послание Президента РФ 1997). В последующих посланиях Президента Федеральному Собранию тема повышения эффективности деятельности органов государственной власти неизменно занимала значительное место (Послания Президента РФ 2000, 2001, 2002, 2003).

Началом проведения административной реформы в России явилось Послание Президента РФ 2003 г., где в основных чертах были сформулированы и пороки современной российской государственности, которые реформа призвана была исправить, и цели, которые предполагалось достигнуть.

Идеи повышения эффективности и ответственности по результатам, равно как и другие компоненты нового государственного управления (конкурентоспособность, транспарентность, подотчетность деятельности), получили развитие в последовавших ключевых нормативных правовых актах, регулирующих сферу административной, бюджетной реформ, долгосрочного социально-экономического развития России.

В частности, подверглась реформированию структура федеральных органов исполнительной власти на основе заимствованной из англосаксонской системы управления трехчленной модели, цель; инициирован переход на систему бюджетного планирования и новую систему оплаты труда по результатам; начата реформа государственной службы, направленная на стимулирование ориентации сотрудников на результат, повышение мотивации их деятельности путем определенной степени децентрализации управления и поддержания меритократических начал при назначении.

Помимо этого, были предприняты попытки по реформированию сети бюджетных учреждений, внедрению процедур, стандартов и административных регламентов, принципа «одного окна» и многофункциональных центров (как элемента ориентированности на потребителя и повышения открытости); изменению основ деятельности органов местного самоуправления и качества федеративных отношений (формальные цели реформ – децентрализация политико-административной системы России).

Развитие реформы госсектора и заимствование зарубежного опыта приводило к постепенному внедрению практик оценки эффективности в административную сферу. Как отмечает Д.Б. Цыганков, «целый ряд фактов в тот период свидетельствует о появлении практического интереса к оценке» (Цыганков 2009.: 176): изменения в порядке разработки и реализации целевых программ, принятие Концепции административной реформы и Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 г. (ОНДП).

Таким образом, формально преобразования в сфере государственно-го управления в России ориентированы на повышение эффективности, транспарентности, ответственности, подотчетности, результативности деятельности органов государственной власти, контроля за указанными процессами, в том числе посредством различного вида оценивающих практик. При этом каждое из направлений реформ подвергается жесткой критике, в первую очередь ввиду несистемности подхода, незавершенности проектов, формальности декларируемых целей, неадекватности полученных результатов поставленным задачам, отсутствия политической воли, свертывания реформ и их обратного хода.

Как отмечает отечественный специалист А. Клименко, «практически все направления модернизации российской исполнительной власти соответствуют лучшей мировой практике... однако их эффективность, мягко говоря, далека от желаемой». С формальной точки зрения, осуществляемые в Российской Федерации преобразования соответствуют принципам НГУ, однако, как отмечает российский исследователь Ю.А. Нисневич, «цели и результаты реформы искажаются регенерацией советских организационных структур и механизмов управления» (Нисневич 2008: 5).

Причины проблем осуществления административных преобразований специалисты видят в несовпадении философии реформ и ее инструментальной организации (Гаман-Голутвина и др. 2009: 34–35). Хотя некоторые исследователи в принципе отвергают потенциал основанных на рыночной идее административных преобразований в России, по мнению других, «экономическая логика производителя применима к государству в полной мере... проблема нынешнего российского государственного аппарата заключается в несоответствии его действий этой логике, а цель реформы – приведение их в соответствие с нею» (Кузнецов 2004: 57).

С институциональной точки зрения причина неэффективности внедрения отдельных практик и реализации административной реформы в России в целом может крыться в неизбежной зависимости современных

реформ госсектора от предшествующего развития, отмечаемой в отношении государственных реформ Б.Г. Питерсом (Peters 1998: 224). Авторитетные зарубежные исследователи Дж. Марч и Дж. Олсен подчеркивают извечную неэффективность истории вследствие наличия указанного феномена «колеи зависимости». Институциональные изменения, как отмечают Дж. Марч и Дж. Олсен, как правило, не являются ни мгновенными, ни желаемыми в отношении близости к оптимальным (March, Olsen 1884; March, Olsen 2005: 13). В целом это объяснение близко понятию институциональной ловушки, которое можно определить как неэффективную устойчивую норму (институт), имеющую самоподдерживающийся характер (Полтерович 1999: 4), что является прямым следствием логики самовоспроизводства институтов.

Менее пессимистичное объяснение отсылает к иному понятию неинституциональной теории – path determinacy, означающему менее сильную историческую зависимость обществ и допускающему возможность возникновения новых институтов (Tool 1994).

Вместе с тем любые общества, даже самые развитые, проходят в своей истории периоды появления, изменения и реформирования институтов. Возможная причина некачественной работы импортированных институтов заключается в препятствиях их трансплантации и вживления (в терминах В.В. Полтеровича). Грубое несоответствие российского институционального дизайна практикам нового подхода к государственному правлению привело к институциональному конфликту, при котором распространённые неформальные нормы в рамках сложившихся формальных правил коренным образом изменили существо новых механизмов.

Несмотря на наличие значительных трудностей воплощения принципов НГУ в России, представляется, что это направление теории и практики государственного управления имеет значительный научный и практический потенциал, оказывает существенное влияние на ход и содержание реформ в Российской Федерации.

2.2. Специфика механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется с 2007 г. на основе рамочного указа Президента России, утвердившего перечень из 43 основных показателей. Пилотный проект в указанной сфере, реализованный специалистами Администрации Президента России, представлял анализ

реперных точек социально-экономического развития регионов, по результатам которого был выпущен первый доклад об итогах деятельности региональных администраций в 2006 г.

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

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

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

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

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

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

С середины 2000-х годов с повышением внимания к проблемам регионального развития на государственном уровне руководитель профильного министерства В. Яковлев сообщил, что в России «достигнут предел эффективности политики выравнивания» (см. Марченко 2011), в соответствии с чем в представленной им «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» предлагалось, исходя из идеи поляризованного развития, сделать «ставку государства на поддержку и ускоренное развитие полюсов роста, так называемых локомотивов» (цит. по Гаман-Голутвина и др. 2009: 64).

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

Однако преимущества поляризованного пути развития оспаривались представителями экспертного сообщества, отмечающими, что «в условиях рыночной экономики поляризованное развитие... идет естественным путем, оно не нуждается в специальной поддержке и, наоборот, должно сдерживаться, чтобы межрегиональные различия не перешли критическую черту» (Гаман-Голутвина и др. 2009: 64).

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

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

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

В русле подобных идей с 2011 г. реализован переход к комплексной оценке эффективности, позволяющей учесть результаты деятельности

региональных органов власти как по достигнутому уровню, так и по динамике.

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

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

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

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

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

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

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

Значительную роль играют также позиции высших должностных лиц государства. Критикуя громоздкость базы исходных показателей, Пра-

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

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

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

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

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

В настоящее время в рамках оценки сохраняются разночтения в понимании сути и порядка расчета отдельных показателей, как новых, к примеру, связанных с электронными торгами, так и принятых ранее, свя-

занных с расчетами степени снижения административных барьеров. Обостряется проблема рассогласованности показателей оценки эффективности с иными мониторингами, проводимыми федеральными ведомствами. Попытка агрегирования информации по разным сферам и разным источникам не привела к балансировке индикаторов и созданию унифицированной статистической базы. Кроме того, перманентные изменения, происходящие в методике оценивания, чреватые несравнимостью данных за разные отчетные периоды.

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

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

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

Выбор подобных экономических критериев продиктован их относительной объективностью и доступностью. Однако сохраняется проблема соответствия индивидуальных числовых индикаторов глобальной цели

эффективности. Неэффективно потраченные финансовые ресурсы в отношении к общей сумме располагаемых финансов – довольно ощутимое и понятное соотношение, хотя вопрос, как определить, что ресурсы потрачены неэффективно, остается открытым. В целом набор показателей в значительной мере является компромиссом между Администрацией Президента РФ (Экспертным управлением), заинтересованными ФОИВ, курирующим заместителем Председателя Правительства РФ, его аппаратом и Минрегионом России.

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

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

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

2.3. Перспективы трансформации системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сложившаяся межведомственная ситуация иллюстрирует тезис классика госуправления Г. Эллисона, рассматривавшего правительство как «огромный конгломерат относительно свободно ассоциированных организаций, каждая из которых живет своей особой жизнью» (Allison 1999: 143).

Как справедливо отмечает российский исследователь В.М. Полтерович, этот феномен следует охарактеризовать как «качественные искажения спроса на реформы». В условиях интенсивной трансплантации институтов, формирования новых практик «авторы принятых проектов получают контроль над ресурсами и возможности карьерного продвижения... в реформирующейся экономике проекты преобразований

становятся инструментом внутриведомственной и межведомственной борьбы» (Полтерович 2005: 379). Здесь вступают в силу «второстепенные обстоятельства», личные конъюнктурные мотивы.

Глава 3. Институт оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как практика НГУ

3.1. Роль механизма оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти

Изучаемый механизм оценки эффективности деятельности РОИВ ориентирован на анализ качества деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Косвенный порядок избрания глав субъектов Российской Федерации, принятый в соответствии с поправками в федеральный закон в 2004 г., а также доминирование неформальных властных практик, закрепившихся во взаимодействии ключевых политических игроков на федеральном и региональном уровнях, зафиксировали фактическую подчиненность глав региональных администраций Президенту России, предлагающему legislature субъекта Российской Федерации кандидатуры главы региона для избрания. В этой связи административная оценка их деятельности в нормативном отношении приобретает особое значение.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Каждому из кадровых политических решений сопоставлена ближайшая по времени предыдущая оценка эффективности деятельности руководителя региональных органов исполнительной власти. При этом, учитывая, что измерения эффективности деятельности руководителей регионов ведутся с 2007 г. (первая публикация которых состоялась в

июле 2008 г.), эмпирическая база исследования существенно сократилась. Исключению из конечной выборки также подверглись несчастные случаи, уход с должности в связи с обстоятельствами непреодолимого характера.

Итоговую выборку составили 90 наблюдений. Для проверки указанного предположения о наличии причинно-следственной связи был избран метод логистической регрессии (предиктор – значения комплексной оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти за 2010, 2009 и 2008 гг., а также значение уровня эффективности в 2007 г.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Качество института оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти

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

повышении благополучия жизни граждан, а не достижении материально-экономических результатов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 1. Результаты анализа исходных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации методом главных компонент

Сфера	Доля объясненной дисперсии, %
Государственное управление и повышение инвестиционной привлекательности	31,6 (3 ГК – 63,6)
Здравоохранение	26,0 (3 ГК – 64,6)
Образование	26,1 (4 ГК – 79,9)
Жилищно-коммунальное хозяйство	32,5 (3 ГК – 63,3)

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

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

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

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

Таблица 2. Доля расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации в установленных сферах в общем объеме расходов²

Сфера	2009 г., %	2010 г., %	2011 г., %
Экономическое развитие (без дорожного хозяйства и сельского хозяйства)	8,90	7,72	8,60
Сельское хозяйство	3,13	3,42	3,01
Дорожное хозяйство и транспорт	6,05	5,48	5,53
ЖКХ	13,64	12,61	12,60
Охрана окружающей среды	0,27	0,22	0,28
Образование	21,51	21,86	22,50
Культура	3,40	3,43	3,06
Здравоохранение	12,14	12,01	15,54
Социальная политика	15,32	17,59	15,52
Физическая культура и спорт	1,61	1,54	1,88

² По официальным данным Федерального казначейства Российской Федерации.

Как видно из табл. 2, в рамках оценки учитываются наиболее масштабно финансируемые отрасли, за исключением сферы социальной защиты. Кроме того, социальная важность указанных сфер косвенно подтверждается вниманием социологических служб к мнению респондентов о проблемах в этих отраслях (ФСО России, ФОМ).

В целях отбора оптимальных как с содержательной, так и с инструментальной сторон индикаторов результативности анализу подвергнуто более 180 показателей доступной официальной статистики³ (изучение результатов описательной статистики, итогов корреляционного анализа, диаграмм рассеяния).

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

По итогам предварительного анализа сохранены четыре ключевые сферы.

В сфере здравоохранения отобрано три ключевых показателя:

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

³ Используются данные Росстата, Минрегиона России, Минфина России.

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

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

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

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

Уровень госпитализации характеризует общую картину заболеваемости на территории.

В сфере образования выделено три основных показателя:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Показатели качества исполнения регионального бюджета (измеренные в рамках работы Минфина России по мониторингу качества финансового менеджмента региональных администраций) также отвергнуты в ходе предварительного этапа анализа, поскольку, во-первых, дублируют уже существующий индекс Минфина России, а во-вторых, в меньшей

степени характеризуют благополучие граждан, так как идеальная финансовая дисциплина скорее итог экономической результативности, нежели социальной эффективности.

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

- уровень *безработицы* (по методике Международной организации труда) в среднем за год, %;
- количество *малых и средних предприятий* в расчете на 1 тыс. человек населения субъекта Российской Федерации, единиц;
- доля населения с денежными доходами *ниже прожиточного минимума*, %.

Таблица 3. Результаты анализа предлагаемых к использованию показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации методом главных компонент

Сфера	Доля объясненной дисперсии, %
Экономическое развитие	55,1
Здравоохранение	64,5
Образование	72,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	87,6

Как видно из табл. 3, для построения индексов в каждой сфере требуется лишь одна главная компонента, что свидетельствует об инструментальном качестве подбора показателей (см. Приложение 6). Вместе с тем доли объясненной дисперсии не слишком высоки, что объясняется как недостатками исходной эмпирической базы, так и ограничениями подхода к анализу эффективности. Индексы в сферах построены на доступных статистических данных, которые при возможности необходимо корректировать, особенно с учетом отраслевого экспертного знания. Перечень показателей с необходимостью вариабелен и потому, что происходит определенное «привыкание» субъектов отчетности к показателям.

Обоснованность научного статистического метода, лежащего в основе построения индекса, вместе с тем не является детерминантой его содержательного превосходства. Для проверки качества полученных ре-

зультатов необходимо прояснить, в какой мере новая методика отражает уровень социальной эффективности, благополучие граждан.

Построение итогового индекса оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и проверка его связи со значениями ИРЧП осуществлена методом канонической корреляции. Коэффициент связи составляет 0,7910 (см. Приложение 7), что существенно выше значения корреляции между результатами оценки эффективности по методике Минрегиона России и индексом развития человеческого потенциала. Анализ полученных результатов демонстрирует связь предлагаемой модели расчета с социальным самочувствием граждан.

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

Заключение

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

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

Центральный принцип эффективности, понимание которого претерпело качественные трансформации в сфере государственного управления (от чисто технологического до социально-политического), приобрело значение рыночной и вне рыночной (социальной) ориентации государства на клиента, на достижение общественного блага, явившись своего рода качественным наследием концепции «новое государственное управление».

Будучи операционализированным выражением эффективности деятельности государственных органов власти, практика оценки, отражающая достигнутые результаты государственного администрирования, приобрела роль значимого элемента политико-управленческого цикла, комплекса действий по принятию ключевых политических решений.

В российском публично-государственном пространстве ориентация на новые методы государственного управления, связанная с концептуальной разработкой новых моделей управления, принятием соответствующих нормативных регламентаций, внедрением конкретных инструментов, формируется с середины 1990-х годов. При этом значительная часть идейной основы, содержательного наполнения и инструментальной базы современной административной реформы заимствована из опыта англосаксонских стран.

Тем не менее Россия в настоящий момент не является державой, основанной на передовых политико-административных и управленческих технологиях. Указанные принципы внедряются в России со значительным временным лагом и сопутствующими недостатками. В России на сегодняшний день фактически отсутствует комплексная государственная политика, направленная на совершенствование сферы государственного управления, качественное и кардинальное преобразование ее основ и ключевых характеристик. Дискретные меры, принимаемые в том числе для повышения эффективности деятельности государственного аппарата на всех уровнях публичной власти, соединяются с декларативными утверждениями и отчетами о работе над ее совершенствованием.

Качество исполнения и последующей реализации механизмов совершенствования государственного управления, в частности оценки эффективности, остается в России на невысоком уровне. Более того, в настоящее время, вопреки происходящим изменениям, отсутствуют тенденции к улучшению ситуации в сфере качества государственного администрирования.

Институциональные объяснения указанных процессов приводят к заключению о предзаданности логики развития государства в России или

по меньшей мере ее определенности, что вскрывает сущностные препятствия для совершенствования государственного менеджмента. Очевидно, что искусственное насаждение зарубежных институциональных практик не приведет к качественным внутренним изменениям, однако определенная степень успешности в функционировании возникающих институтов подтверждает наличие возможностей для развития.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляется в этой связи одним из наиболее показательных, а возможно, и перспективных механизмов. Наличие значительной массы экспертно выявляемых недостатков в его исполнении – предмет перманентных профессиональных дискуссий в среде заинтересованных работников государственной службы и независимых экспертов. При этом оценка представляет попытку агрегации максимально объективной информации о работе глав регионов в динамическом аспекте и в сравнении с развитием других регионов.

Изучаемый механизм анализа эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации есть существенный инструмент совершенствования системы государственного управления в России, подводящий итоги деятельности глав территорий за год, что особо важно с учетом федеративного устройства страны и фактического косвенного порядка избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2005–2012 гг.

К тому же, весь массив собираемой и анализируемой информации носит открытый характер и доступен для просмотра и анализа гражданам Российской Федерации, что может позволить избирателям формировать собственное отношение к политикам (администраторам) на региональном уровне, основанное не на субъективных отношениях, а на базе проверяемой эмпирической информации.

Существенная проблема качества изучаемого института заключается в том, что его безусловные достоинства связаны скорее не с практикой оценивания, а с иными сторонами государственного управления: сбором и публикацией транспарентной базы данных ведомственной и региональной статистики (однако с 2013 г. планируется запуск нового сегмента ГАС «Управление», который будет исполнять эту функцию в большем объеме); акцентированием внимания управляющих и управляемых на критических проблемах развития территорий.

Что касается основного назначения, результаты проведенного анализа однозначно свидетельствуют, что институт оценки эффективности не

структурирует процесс назначения и замены глав субъектов Российской Федерации. Учитывая, что феномен лояльности также не явился основной детерминантой указанного процесса, представляется обоснованным подвергнуть дальнейшему анализу и дополнительной проверке предположения о ключевой роли неформальных практик. Вне зависимости от объяснительной основы роль изучаемого механизма в процессе принятия политических решений в настоящее время ничтожна.

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

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

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

Несмотря на наличие определенной степени открытости и прозрачности процедур проведения оценки эффективности, уровень ее недостаточен. Необходимо обеспечение полной транспарентности расчетов, публикации результатов экспертного анализа и результатов рейтингов регионов по эффективности до и после проведения экспертных корректировок.

В русле повышения доступности и открытости системы оценки необходимо обеспечение общественного внимания к проблеме эффектив-

ности государственных институтов в целом и исследуемому механизму в частности. Привлечение широких слоев общественности ориентировано на взаимное поддержание интереса потребителей государственных услуг – граждан Российской Федерации и специалистов государственной гражданской службы – к качеству института оценки. Внимание широкого круга лиц, академического, экспертного сообществ призвано адаптировать институт к современным российским реалиям, вживлять и укоренять его в практике российского государственного управления, в полном смысле слова институционализировать эту практику современного государственного управления, в настоящее время не принятую и не используемую ни обществом, ни государством.

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

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

Существенным аспектом организации системы оценки эффективности в рамках российской институциональной среды представляется статус оценивающей структуры. Анализ практики проведения мониторинга и оценки эффективности демонстрирует необходимость проведения организационных изменений.

Значимость сотрудничества в рамках проведения оценки с федеральными и региональными органами исполнительной власти определяет требования к высоким административным позициям оценивающего органа. Вместе с тем ригидность государственных институтов в России, а также опыт Великобритании и иных стран англо-саксонского мира требует обращения к гибким в процессе принятия решений квазигосударственным структурам. Целесообразным для рассмотрения вариантом оценивающей структуры в российских условиях представляется такого рода организация, как созданная в 2011 г. автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АСИ).

Попечительский совет АСИ возглавляет Президент России В.В. Путин, что придает ее инициативам значительный административный вес, однако структура и организация деятельности существенно гибче системы органов государственной власти, изначально ориентирована на решение

наиболее сложных задач современного государственного развития, не связана жесткостью норм внутриведомственной работы; кадровый состав организации рекрутирован преимущественно из бизнес-структур. Кроме того, де-факто АСИ с 2011 г. поручено заниматься разработкой нового перечня показателей и методики оценки результативности пока в сфере повышения инвестиционной привлекательности (совместно с Минэкономразвития России). Тем не менее гармонизация ведомственной работы Минрегиона России, Минэкономразвития России, АСИ в настоящее время не налажена: предлагаемые проекты входят в противоречие и отчасти дублируют уже функционирующие практики.

Предложенные изменения ориентированы на совершенствование системы оценки эффективности, однако новое качество института в значительной степени обусловлено системностью подхода к реформе, в ее отсутствие логика самовоспроизводства институтов стимулирует закрепление неэффективной практики.

Альтернативой подобного рода инкременталистскому варианту совершенствования системы оценки эффективности является полный отказ от ее квантификации и расчета и переход к индивидуальному качественному анализу развития территорий.

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

Библиография

Использованные источники

Информационные источники

1. Анализ деятельности органов и учреждений здравоохранения субъектов РФ // Минздравсоцразвития РФ, октябрь 2011 г. / [Электронный документ]: (http://www.mednet.ru/images/stories/files/materialy_konferencii_i_seminarov/2010/statistika2011/14-Mihaylova-L-A.pdf). Проверено 10 мая 2012 г.

2. ИАС «ГАС Управление». Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (<http://ef.minregion.gas-u.ru/minreg2/>).

3. Официальная статистическая информация по результатам федерального государственного статистического наблюдения // Официальный Интернет-сайт Росстата // (<http://gks.ru>). Проверено 10 мая 2012 г.

4. Corruption perceptions index 2011. Report. 2011. Transparency International. Electronic document: [<http://cpi.transparency.org/cpi2011/press/>]. Проверено 10 мая 2012 г.

5. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. September 2010. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

6. Susan E. Rice and Stewart Patrick. Index of State Weakness In the Developing World. The Brookings Institution. Report, 2008.

Нормативные правовые источники

7. Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2007 г.» // Интернет-сайт НИИ Счетной палаты РФ. [Электронный документ]: (<http://www.niisp.ru/News/Events/art81>). Проверено 10 мая 2012 г.

8. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ в 2012 г. // UNDP / [Electronic document]: (<http://www.undp.ru/documents/nhdr2011rus.pdf>). Проверено 10 мая 2012 г.

9. Концепция совершенствования региональной политики в РФ // Архив официального интернет-сайта Минрегиона РФ [Электронный документ]: (<http://archive.mi№region№.ru/WorkItems/List№ews.aspx?PageID=536>). Проверено 10 мая 2012 г.

10. Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня дополнительных показателей для формирования отраслевых рейтингов эффективности деятельности органов исполнительной власти

субъектов РФ и правил формирования отраслевых систем мониторинга и рейтингов эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Минрегион РФ / [Электронный документ]: (http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/). Проверено 10 мая 2012 г.

11. Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросу повышения роли регионов в модернизации экономики 11 ноября 2011 г. // Президент РФ / [Электронный документ]: (<http://xn--d1abbgfbaiiy.xn--p1ai/news/13477>). Проверено 10 мая 2012 г.

12. Стенограмма селекторного совещания под руководством Председателя Правительства РФ В.В. Путина «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Правительство РФ / [Электронный документ]: (<http://xn--80aealotwbjpid2k.xn--p1ai/docs/17719/>). Проверено 10 мая 2012 г.

13. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.07.2007. N 27, ст. 3256.

Использованная литература

14. Битэм Д. Бюрократия / пер. с англ. яз. М.В. Масловского // Социологический журнал. 1997. № 4.

15. Браунлоу Л., Мериэм Ч.Е., Гулик Л. Доклад президентского комитета по административному управлению // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 118–124.

16. Васильев А. Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? Оценка региональной власти I. Те ли губернаторы? // [Электронный документ]: (<http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/47-power/839---i--->). Проверено 10 мая 2012 г.

17. Виноградов А.А. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / под ред. В.А. Виноградова. М., 2000.

18. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

19. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунув Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и пер-

спектив политической системы РФ в 2008 г. – начале 2009 г.». М.: ИНОП, 2009.

20. Гулик Л. Заметки по теории организации // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 105–117.

21. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. 2004. № 4. С. 158–168.

22. Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. М.: ЦЭМИ, 2006. С. 13–32.

23. Ежевский Д. Изменение роли и функций органов МСУ в Великобритании в ходе муниципальных реформ конца XIX – начала XX вв. // Право и политика. 2005. № 5.

24. Зацепин В.Б. Отечественная традиция программно-целевого планирования: опыт и перспективы: доклад на VII Международной научной конференции «Россия: Приоритетные национальные проекты и программы развития». Москва, ИНИОН РАН, 14–15 декабря 2006 г.

25. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 28–34.

26. Клименко А.В. Модернизация функционала исполнительной власти и ее результаты: доклад на семинаре «Проблемы современного государственного управления в РФ» 22 мая 2009 г. // Интернет-сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования / [Электронный документ]: (http://www.rusrand.ru/about/news/news_361.html). Проверено 10 мая 2012 г.

27. Кузнецов Ю. Некоммерческое государство // Отечественные записки. 2004. № 2 (16). С. 54–68.

28. Кузьмин А., Кошелева Н. Оценка как функция управления программой // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 20–27.

29. Макаренко Б.И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Политические исследования. 2011. № 1. С. 42–65.

30. Марченко Г.В., Мачульская О.В. Инструмент новой региональной политики // [Электронный документ]: (<http://www.raexpert.ru/rati№s/regio№s/2005/part4/>). Проверено 10 мая 2012 г.
31. Материалы круглого стола «Может ли введение критериев оценки эффективности губернаторов реально улучшить качество управления в регионах?», 27 июня 2008 г. // Клуб регионов. [Электронный документ]: (<http://club-rf.ru/roundtable/1012/>). Проверено 10 мая 2011 г.
32. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. М.: Весь Мир, 2003.
33. Нисневич Ю.А. Административная реформа: цели и результаты // Вестник РУДН. Сер. «Политология». 2008. № 4. С. 5–16.
34. Отчет ECORYS-NEI Moscow (сектор государственных финансов Московского отделения НИЭ). Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы // [Электронный документ]: (http://www.ecogys.ru/gus/doc/act01_014.pdf). Проверено 10 мая 2012 г.
35. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. № 2. С. 1–37.
36. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Постсоветский институционализм / под ред. Р.М. Нуреева, В.В. Дементьева. Донецк: Каштан, 2005. С. 375–407.
37. Расходы на государственное управление: региональный аспект / под общ. ред. С.В. Степашина. Счетная палата РФ. М., 2009.
38. Решетников М.Г., Быков И.В. Отраслевой и функциональный подходы к государственному управлению. Пермь, 2007.
39. Ривлин Э.М. Анализируя вопросы социального обслуживания // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 442–452.
40. Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2008. № 4. С. 90–91.
41. Смолянинов С.В. К вопросу о переходе на бюджетирование, ориентированное на результат, в сфере финансирования государственных расходов на сельское хозяйство // Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2006. № 1/2 (17/18).
42. Сморгунов Л.В. (2003а) Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию “governance” // Политические исследования. 2003. № 4.
43. Сморгунов Л.В. (2003б) Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии инфор-

мационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г. СПб.: Изд-во филологического ф-та СПбГУ. С. 133–135.

44. Сморгун Л.В. Административная реформа в РФ: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в РФ. 2006. Вып. 1(6). С. 5–32.

45. Уайт Л.Д. Введение в науку государственного управления. Заметки по теории организации // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 105–117.

46. Фредериксон Г.Дж. Путь к новому государственному управлению // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. С. 423–441.

47. Хейне П. Экономический образ мышления М.: Дело, Catallaxy, 1993.

48. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление РФ // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 170–192.

49. Эллисон Г. Государственный и частный менеджмент: являются ли они похожими по существу во всех второстепенных моментах? // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 499–523.

50. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries. Dublin, 2004.

51. Allison G., Zelikow F. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999.

52. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin, 2006.

53. Borgmann A. Crossing the Postmodern Divide. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

54. Box R.C., Marshall G. S., Reed B. J., Reed C.M. New Public Management and Substantive Democracy // Public Administration Review. 2001 (Sep. – Oct.). Vol. 61. No. 5. P. 608–619.

55. Considine M., Lewis J.M. Bureaucracy, Network or Enterprize? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. Public Administration Review. 2003 (Mar. – Apr.). Vol. 63. No. 2. P. 131–140.

56. Christensen T. Smart Policy? // *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford Press, 2008. P. 448–468.
57. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // *Public Administration Review*. Nov. – Dec., 2000. Vol. 60. No. 6. P. 549–559.
58. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // *Post-autistic Economics Review*. 2005. Issue 33. 14.09. 2005. P. 17–28.
59. Dunleavy P., Margetts H, Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. No. 3. P. 467–494.
60. Dunn W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, 2004.
61. Hatton M.J., Schroeder K. Results-based management: friend or foe? // *Development in Practice*. 2007 (Jun.). Vol. 17. No. 3. P. 426–432.
62. Hogwood B., Gunn L. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, 1984.
63. Marks M. *Learning Too Well from Private Industry: Could the Race to Deploy Lead E-government Services to Dotcom Collapse?* Concord Comminations, Inc., Matlboto, Mass., 2003.
64. March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *American Political Science Review*. 1984 (78). P. 734–749.
65. March J.G., Olsen J.P. Elaborating the “New Institutionalism”: Working Paper. March 2005. No. 11.
66. Moe T.M. The New Economics of Organization // *American Journal of Political Science*. 1984. Vol. 28. No. 4. P. 739–777.
67. OECD Report. Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 – Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris, 2002.
68. Olsen J.P. Administrative reform and theories of organization // *Organizing Governance: Governing Organizations* / C. Campbell, B.G. Peters (eds.). Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press. P. 233–254.
69. Osborne D. Gaebler T. *Reinventing government*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992.
70. Patton M.Q. *Utilization-focused evaluation* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

71. Peters G.B., Pierre J. Governance without Governing? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998 (Apr.). P. 223–243.

72. Peters G.B. The future of governing. 2nd ed. Lawrence. University Press of Kansas, 2001.

73. Tool M.R. Institutional Adjustment and Instrumental value. Review of International Political Economy. 1994. Vol. 1. No. 3. P. 405–443.

74. World Bank Report. Administrative and Regulatory Reform in Russia. Addressing Potential Sources of Corruption. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia. Oct. 2006.

75. UNESCAP. What is Good Governance? // UNESCAP/2011/ [Electronic document]: ([http://www.unescap.org/pdd/prs/Project Activities/Ongoing/gg/governance.asp#top](http://www.unescap.org/pdd/prs/Project%20Activities/Ongoing/gg/governance.asp#top)). Проверено 10 мая 2012 г.

Приложение

Приложение № 1

Результаты анализа связи между принятием решения о предложении законодательному собранию региона кандидатуры для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и предшествующим значением индекса оценки эффективности деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Valid cases: 86.

Block 1: Method = Enter

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	,591	1	,442
	Block	,591	1	,442
	Model	,591	1	,442

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	111,843 ^a	,007	,009

a. Estimation terminated at iteration number 4 because parameter estimates changed by less than ,001

Classification Table^a

Observed			Predicted		Percentage Correct
			Gub_dlia_Oef ,00	1,00	
Step 1	Gub_dlia_Oef	,00	0	31	,0
		1,00	0	55	100,0
Overall Percentage					64,0

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a Oef	2,673	3,494	,585	1	,444	14,480
Constant	-,993	2,055	,234	1	,629	,371

a. Variable(s) entered on step 1: Oef.

Приложение № 2

Результаты анализа связи между принятием решения о предложении законодательному собранию региона кандидатуры для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и результатом ВПП «Единая Россия» на предшествующих выборах в законодательное собрание региона в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Valid cases: 116.

Block 1: Method = Enter

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	,591	1	,442
	Block	,591	1	,442
	Model	,591	1	,442

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	160,185 ^a	,005	,007

a. Estimation terminated at iteration number 3 because parameter estimates changed by less than ,001.

Classification Table^a

Observed			Predicted		
			Gub_dlia_ZS		Percentage Correct
			,00	1,00	
Step 1	Gub_dlia_ZS	,00	33	26	55,9
		1,00	29	28	49,1
Overall Percentage					52,6

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a	ER	-,009	,011	,586	1	,444	,992
	Constant	,372	,562	,438	1	,508	1,451

a. Variable(s) entered on step 1: ER.

Приложение № 3

Результаты анализа связи между принятием решения о предложении законодательному собранию региона кандидатуры для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и результатом кандидата Д.А. Медведева на выборах Президента РФ в 2008 г. в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Block 1: Method = Enter

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	,166	1	,683
	Block	,166	1	,683
	Model	,166	1	,683

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	47,948 ^a	,005	,006

a. Estimation terminated at iteration number 3 because parameter estimates changed by less than ,001.

Classification Table^a

Observed		Predicted			
		Resheniya		Percentage Correct	
		,00	1,00		
Step 1	Resheniya	,00	0	14	,0
		1,00	0	22	100,0
Overall Percentage					61,1

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a	President_08	,017	,043	,163	1	,686	1,018
	Constant	-,764	3,026	,064	1	,801	,466

a. Variable(s) entered on step 1: President_08.

Приложение № 4

Результаты корреляционного анализа индекса эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по методике Минрегиона России и индекса развития человеческого потенциала в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Correlations

		ICHR9	MRR10
ICHR9	Pearson Correlation	1	,404**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	80	80
MRR10	Pearson Correlation	,404**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	80	83

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Nonparametric Correlations

[DataSet1] F:\Stata.sav

Spearman's rho Correlations

		ICHR9	MRR10
ICHR9	Correlation Coefficient	1,000	,290**
	Sig. (2-tailed)	.	,009
	N	80	80
MRR10	Correlation Coefficient	,290**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,009	.
	N	80	83

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

где **MRR10** – оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2010 г.;

ICHR9 – индекс развития человеческого потенциала в 2009 г.

Приложение № 5

Результаты корреляционного анализа социологических сведений об уровне удовлетворенности граждан деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по данным ФСО России и «ФОМ») и индексами результативности их деятельности (по методике Минрегиона России)

В сфере здравоохранения

		Correlations					
		FSO Zdr	FOM_Pr_Zdor	FOM_NE Med	FOM_Gub hor	FOM_Gub Ploh	FOM_Gub Ploh
MRR_Zdr	Pearson Correlation	-,054	,160	,122	,058	,046	-,121
	Sig. (2-tailed)	,627	,160	,285	,610	,686	,288
	N	83	79	79	79	79	79
MRR_Zdr	Spearman's rho Coefficient	-,059	,187	,078	,052	,018	-,172
	Sig. (2-tailed)	,595	,099	,497	,651	,877	,129
	N	83	79	79	79	79	79

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

В сфере образования

		Correlations				
		FSO_Obr	FOM_Pr_Obr	FOM_Gub_hor	FOM_Gub_Ploh	FOM_Corrupt
MRR_Obr	Pearson Correlation	,040	,167	,034	,043	-,240*
	Sig. (2-tailed)	,723	,140	,760	,709	,033
	N	79	79	82	79	79
MRR_Obr	Spearman's rho Coefficient	-,006	,096	-,064	,078	-,142
	Sig. (2-tailed)	,958	,401	,565	,495	,213
	N	79	79	82	79	79

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

В сфере ЖКХ

Correlations

		FSO_ZHKH	FOM_PR_CenZHKH	FOM_Pr_ZHKH	FOM_NE_ZHKH	FOM_Gub_hor	FOM_Gub_Ploh	FOM_Corrupt
MRR_ZHKH	Pearson corr	,187	-,015	-,205	,069	,302**	-,007	-,017
	Sig. (2-tailed)	,090	,896	,070	,547	,007	,950	,881
	N	83	79	79	79	79	79	79
MRR_ZHKH	Spearman's rho	,251*	-,062	-,209	,012	,283*	-,007	,035
	Coefficient							
	Sig. (2-tailed)	,022	,587	,065	,918	,011	,951	,758
	N	83	79	79	79	79	79	79

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

В сфере государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности

Correlations

		FSO_GU	FOM_Gub_hor	FOM_Gub_Ploh	FOM_Corrupt	FSO_URZhizni
MRR_GU	Pearson Correlation	,148	,174	,120	-,123	-,106
	Sig. (2-tailed)	,180	,125	,294	,279	,338
	N	83	79	79	79	83
MRR_GU	Spearman's rho	,192	,082	,018	-,045	-,051
	Coefficient					
	Sig. (2-tailed)	,081	,474	,874	,692	,650
	N	83	79	79	79	83

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

где **MRR_Zdr**, **MRR_Obr**, **MRR_ZHKH**, **MRR_GU** – индекс результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ, государственного управления (соответственно);

FSO_Zdr, **FSO_Obr**, **FSO_ZHKH**, **FSO_ZHKH** – уровень удовлетворенности населения в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ и государственного управления по данным ФСО России (соответственно);

FSO_URZhizni – уровень удовлетворенности граждан уровнем жизни по данным ФСО России;

FOM_Gub_hor, FOM_Gub_Ploh – доля респондентов, считающих, что руководитель региона работает на своем посту в целом хорошо, плохо (соответственно);

FOM_Pr_Zdor, FOM_Pr_Obr – доля респондентов, которым ситуация в сфере здравоохранения (образования) представляется наиболее актуальной среди иных социальных и экономических проблем региона (соответственно);

FOM_Pr_CeniZHKN, FOM_Pr_ZHKN – доля респондентов, которым высокие цены на услуги ЖКХ, неудовлетворительное состояние ЖКХ представляется наиболее актуальной среди иных социальных и экономических проблем региона (соответственно);

FOM_NE_Med, FOM_NE_ZHKN – доля респондентов, считающих, что губернатор не справляется с улучшением работы медицинских учреждений, улучшением ситуации в ЖКХ (соответственно);

FOM_Corrup – доля респондентов, которым коррупция и взяточничество в органах власти представляется наиболее актуальной среди иных социальных и экономических проблем региона.

Приложение № 6

Результаты анализа показателей сферы здравоохранения методом главных компонент в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Communalities

	Initial	Extraction
Koiki	1,000	,882
Ambul_pom	1,000	,402
Ur_gosp	1,000	,711
Sm_trudosp	1,000	,586

Extraction Method: Principal
Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,581	64,535	64,535	2,581	64,535	64,535
2	,743	18,575	83,110			
3	,512	12,811	95,921			
4	,163	4,079	100,000			

Extraction Method: Principal
Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component
	1
Koiki	,939
Ambul_pom	-,634
Ur_gosp	,843
Sm_trudosp	,765

Extraction Method:
Principal
Component Analysis.
a. 1 components extracted.

Результаты анализа показателей сферы образования методом главных компонент в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Communalities

	Initial	Extraction
Obr_smen	1,000	,621
Obr_EGE	1,000	,764
Obr_Attest	1,000	,780

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,165	72,175	72,175	2,165	72,175	72,175
2	,532	17,732	89,908			
3	,303	10,092	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component
	1
Obr_smen	,788
Obr_EGE	-,874
Obr_Attest	,883

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

Результаты анализа показателей сферы ЖКХ методом главных компонент в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Communalities

	Initial	Extraction
ZKH255	1,000	,894
ZKH256	1,000	,891
ZKH257	1,000	,906
ZKH258	1,000	,811

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3,502	87,552	87,552	3,502	87,552	87,552
2	,411	10,269	97,821			
3	,081	2,021	99,842			
4	,006	,158	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component
	1
ZKH255	,945
ZKH256	,944
ZKH257	,952
ZKH258	,901

Extraction Method:
Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

Результаты анализа показателей сферы экономического развития методом главных компонент в статистическом пакете анализа и обработки данных SPSS

Communalities

	Initial	Extraction
Ur_bezrab	1,000	,586
Dolia_nasel	1,000	,569
Kolich_malih	1,000	,498

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	1,653	55,115	55,115	1,653	55,115	55,115
2	,720	23,989	79,104			
3	,627	20,896	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component
	1
Ur_bezrab	,766
Dolia_nasel	,754
Kolich_malih	-,706

Extraction Method:
Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

Приложение № 7

Результаты анализа избранных показателей методом канонической корреляции в статистическом пакете анализа и обработки данных Stata

Число наблюдений = 77

Raw coefficients for the second variable set

	1
Koiki	-0.0215
Ambul_pom	0.0344
Ur_gosp	-0.0633
Obr_smen	-0.0126
Obr_EGE	-0.1770
Obr_Attest	-0.1534
ZKH255	0.0293
ZKH256	-0.0058
ZKH257	-0.0227
ZKH258	0.0075
Sm_trudosp	0.0034
Ur_bezrab	0.0846
Dolia_nasel	0.0656
Kolich_M	-0.0713

Canonical correlations:

0.7910

Bocharova, A. Mechanism for Evaluating Effectiveness of the Regional Executive Authorities' Performance in the Russian Federation : Working paper WP14/2012/05 [Text]/ A. Bocharova ; National Research University "Higher School of Economics". – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2012. – 68 p. – 65 copies.

The paper is focused on the governmental effectiveness and efficiency of Russian regional authorities' activities. First, the theoretical base of effectiveness measurement in the public sector, including the formation of basic notions (efficiency, effectiveness) and the role of evaluation practices in the new public management conception, is dissected.

Second, the methodology of evaluating the effectiveness of regional governments which is applied by the Ministry of regional development of the Russian Federation is reviewed. The paper analyzes key advantages and disadvantages of this mechanism.

Third, the new model of evaluating the effectiveness of regional authorities' activities which is grounded on the application of statistical methods is introduced. The new model is oriented on the overcoming of integral handicaps of the mechanism. The detailed statistical study is described in the last part of the paper.

Key words: New Public management, efficiency, effectiveness, regional policy.

Препринт WP14/2012/05

Серия WP14

*Политическая теория
и политический анализ*

Бочарова Анна Константиновна

**Механизм оценки эффективности деятельности
органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 65 экз. Уч.-изд. л. 4,05
Усл. печ. л. 3,95. Заказ № . Изд. № 1512

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
Тел.: (499) 611-24-15