

Е.А. Лубашев

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ

Рассматриваются методические подходы к оценке результатов социально-экономического развития регионов России. Сравниваются особенности применения различных методов, отражающих ряд объективных процессов и тенденций, характеризующих социально-экономическую ситуацию в регионах. Обосновывается необходимость разработки системной методологии оценки результатов деятельности исполнительных органов государственной власти регионального уровня.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; регионы; методические подходы; оценка; исполнительная власть.

Method approaches to assessing the results of social and economic development of regions of Russia are considered. We compare specific characteristics of applying various methods reflecting certain objective processes and tendencies characterizing social and economic situation in the regions. We prove the need to develop a system methodology of assessing the performance of regional executive governmental bodies.

Keywords: social and economic development; regions; method approaches; assessment; executive power.

Необходимость решения задач обеспечения конструктивной деятельности региональных и муниципальных органов власти обуславливает потребность в разработке системной методологии оценки результатов деятельности исполнительных органов государственной власти регионального уровня, которая, с одной стороны, характеризовала бы качество принимаемых управленческих решений, то есть деятельность должностных лиц и структурных подразделений органов власти, а с другой стороны, – внешние результаты деятельности, касающиеся изменений в важнейших аспектах жизнедеятельности подведомственной территории и социума.

При этом оценка итоговых результатов деятельности относится, несмотря на свою значимость, к одной из наиболее сложных и одновременно наименее разработанных функций в управлении административно-территориальными образованиями. Проблема заключается в нерешенности ряда принципиальных вопросов, связанных с оценкой реальных результатов деятельности, выбором ее критериев и

оценочных эталонов (стандартов). Эта и другие проблемы приводят к тому, что применение даже достаточно сложных и изощренных оценочных процедур не приводит к сколько-нибудь значительным результатам в практической деятельности органов муниципального управления.

К причинам недостаточной эффективности оценочных процедур можно отнести:

- сложность самих объектов управленческого воздействия, обуславливающая затруднения в определении надежных показателей полезности (эффективности) различных управленческих решений (как в качественных, так и в количественных аспектах);

- влияние на возможную оценку результатов труда государственных и муниципальных служащих факторов изменений окружающей среды (например, своевременное и полезное решение, которое могло быть эффективным три месяца назад, сегодня может быть не актуальным), в связи с чем трудно накопить объективную базу оценок;

- недостаточность ориентации анали-

тико-прогностических служб администраций на выявление причин и следствий принимаемых управленческих решений (в связи с чем крайне редко используется метод оценки по прецедентам).

Важнейшим этапом в разработке управленческих процедур (используемых для совершенствования регламентации деятельности, создания индикативного блока в социально-экономическом планировании, при аттестации персонала и пр.) является *определение системы показателей эффективности (полезности) деятельности*. Здесь целесообразно учитывать, что общая эффективность деятельности структурного звена (или специалиста) складывается из эффективности отдельных управленческих решений.

Поскольку в большинстве сфер деятельности органов государственной и муниципальной служб детальный анализ по каждому из управленческих решений невозможен, целесообразно определить возможность (не всегда и не для всех случаев имеющуюся) применения *интегральных показателей управленческой продуктивности*.

При разработке таких показателей важно, в числе прочего, учесть, что наиболее типичной ошибкой является акцент на количественных показателях. Например: количество принимаемых (исполняемых) решений; количество разработанных программ и планов; количество исправленных аварий в системе жилищно-коммунального хозяйства; количество перевезенных транспортом пассажиров и грузов; количество лиц, обратившихся за получением медицинской помощи, и количество койкомест в больницах и т.п. Более конструктивной представляется разработка и использование качественных и относительных количественных показателей, характеризующих особенности динамики изменений в конкретных (существенно различающихся) условиях деятельности. К их числу можно отнести: уровень жизни населения; наличие возможностей для роста благосостояния населения; бесперебойная и безаварийная работа жилищно-коммунального хозяйства и транспорта; снижение доли рецидивов в общем

количестве правонарушений; снижение смертности (в том числе детской) и т.д. В ином случае (при примате количественных критериев) возникает «непроизвольная заинтересованность» чиновников в сохранении недостатков, усердная борьба с которыми создает видимость бурной и полезной деятельности.

При определении показателей важно учитывать, что источники сведений, необходимых для оценки продуктивности государственных и муниципальных служащих, расположены преимущественно во внешней, относительно соответствующих органов управления, среде. При оценке результатов деятельности должностных лиц следует учитывать как фактическое приближение к поставленным целям, так и характер (направленность) изменений в объектах управленческого воздействия.

Существует несколько регламентированных и нерегламентированных процедур, в которых применяется оценка результатов деятельности органов власти, например аттестация персонала государственной и муниципальной служб, проводимая в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об основах государственной службы Российской Федерации».

При этом аттестацию целесообразно рассматривать как постоянно действующий элемент общей системы управления с адекватной организационной структурой государственной или муниципальной служб, взаимосвязанный с другими элементами системы управления и обусловленный их особенностями. Согласно этому, определяется целевое назначение аттестации, заключающееся в обеспечении высокой эффективности функционирования и развития административного органа управления на основе поддержания постоянного соответствия руководителей и специалистов требованиям, предъявляемым к занимаемым должностям.

Однако при этом следует учесть, что действующие системы управления имеют существенные недостатки почти во всех своих структурных звеньях и не всегда ориентируются на учет специфики подве-

домственной территории. В частности, в результате исследований, проведенных во время выполнения работ по управленческому консультированию в ряде регионов Российской Федерации, установлено, что структурам исполнительной власти, как правило, присущи следующие общие недостатки:

- отсутствует обоснованная общая концепция управления, как в управлении социально-экономическим развитием территории, так и в сфере внутриорганизационного (аппаратного) управления;

- продолжается экстенсивный рост управленческого аппарата, сущность которого заключается в том, что каждая вновь появляющаяся проблема, для которой нет исполнителя, приводит к порождению нового органа управления, что в перспективе неизбежно приводит к срыву управляемости;

- в органах управления в значительной степени преобладают жесткие структуры с фиксированным штатным расписанием. Гибкие проблемно-ориентированные целевые структуры практически не используются;

- в регламентах отсутствует полное, конкретное и достаточно корректное описание целевого назначения и функциональных направлений деятельности структурных звеньев, соответствующее задачам современной социально-экономической ситуации и специфике территории;

- регламентация управления осуществляется только для отдельных задач при отсутствии общего рабочего регламента, касающегося координации деятельности различных структурных звеньев. В результате увеличивается неопределенность и безадресность управления, дублирование работ, объем и интенсивность движения информации и т.д.;

- отсутствуют регламентированные обоснованные критерии оценки исполнительской, творческой и организаторской деятельности персонала и т.д. [5; 7].

Главная проблема оценки формулируется следующим образом: как обеспечить необходимую степень объективности, полноту и достаточность оценки служащих и, соответственно, результативность

оценочной процедуры в условиях, когда для этого необходимо вначале оценить соответствие действующих органов управления современным требованиям и провести необходимую реорганизацию. Это может быть достаточно сложным и трудоёмким процессом, требующим специальных знаний и умений и нередко вызывающим значительное сопротивление у служащих различных рангов.

Таким образом, следует признать, что *главными признаками, характеризующими деятельность руководителей и специалистов структурных звеньев органов управления*, является их вклад в обеспечение полезности конкретного подразделения (определенной по оценке изменений во внешней среде). Профессионально-квалификационные и личностно-деловые характеристики необходимо рассматривать как дополнительные к главным. Иными словами, главными являются оценки результативности, полезности и системности деятельности руководителей и специалистов, при условии, что эти признаки предварительно обоснованы (с точки зрения их ориентации на цели).

В настоящее время для органов власти и подведомственных им организаций и учреждений актуальной представляется задача улучшения качества менеджмента в сфере государственного управления путем применения международных стандартов европейской модели Common Assessment Framework (CAF).

Common Assessment Framework (Общая схема оценки) – модель оценки и улучшения качества управления организаций общественного сектора. CAF применяемая во всех странах ЕС с 2000 г. и является частью большинства национальных программ реформирования сферы государственного управления в Европе. Модель CAF создана под эгидой инновационной группы Еврокомиссии по вопросам государственной службы (IPSG) и рабочей группы национальных экспертов на основе сотрудничества, обмена знаниями и опытом для модернизации систем государственного и муниципального управления и улучшения качества публичных услуг в странах Евросоюза [12].

В Ивановской области под эгидой Научного центра бенчмаркинга и совершенствования Ивановского государственного энергетического университета в 2006 году на основе «Общей схемы оценки» была разработана концепция системы оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС). В рамках концепции ЭПУС был предложен комплексный подход к решению задач административной реформы на основе реализации принципов непрерывного совершенствования деятельности, ориентации на потребителя, вовлечения служащих в процессы улучшений, проводимых в органах государственной власти [9].

Сегодня во всех странах Евросоюза модель САФ является неотъемлемым элементом государственных программ реформирования систем управления в организациях бюджетной сферы, позволяющим решать такие задачи, как:

- повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней на основе самооценки по критериям модели;
- внедрение в практику государственного и муниципального управления принципов менеджмента качества, таких как ориентация на потребителя, вовлечение работников, процессный подход;
- создание инфраструктуры для бенчмаркинга, обмена лучшими практиками управления в организациях общественного сектора. Наиболее инновационным для России элементом САФ является оценка системы менеджмента не только в разрезе «достигнутых результатов», но и через призму имеющихся «возможностей» [9].

Что касается оценки качества по САФ, то модель, помимо привычной для нас оценки ключевых результатов деятельности организации, предлагает три критерия оценки результатов для потребителей-граждан, работников и общества. Механизм оценки предполагает, во-первых, измерение результатов удовлетворенности трех указанных групп заинтересованных сторон, а показатели определяются на основе обследования мнений потребите-

лей-граждан, включая социологические опросы, фокус-группы, анкетирование и т.п. Во-вторых, измерения показателей, относящихся к удовлетворению требований заинтересованных сторон, – это внутренние показатели деятельности, используемые для мониторинга, прогнозирования и повышения эффективности деятельности организации в отношении удовлетворенности граждан (потребителей услуг), персонала, общества.

Реструктуризация общего регламента государственной и муниципальной службы в условиях усиления демократических процессов в обществе предусматривает, при условии мониторинга и контроля результатов, возможность привлечения ресурсов некоммерческих организаций и частного бизнеса. Такие подходы основаны на более широком использовании системы государственного и муниципального заказа, аутсорсинга и аутстаффинга функций (в том числе касающихся обслуживания населения и юридических лиц), прямых договоров органов исполнительной власти с некоммерческими и коммерческими структурами, социального партнерства с привлечением общественности в качестве третьей стороны, частно-государственного и частно-муниципального партнерства [9; 11]. Эти механизмы, несомненно, должны повлиять на изменение (в том числе расширение) спроса на общественные блага и услуги, устранение из этой сферы элементов коррупции.

Реализация данных механизмов потребует принятия следующих мер:

- упорядочения деятельности и повышения эффективности деятельности исполнительных органов власти (как государственных, так и муниципальных), прежде всего, на основе адаптации к российским условиям и внедрения международных стандартов качества деятельности властных структур, а также оптимизации функций (изменение структуры органов исполнительной власти на основе построения функционально-целевых блоков, в том числе ориентированных на оказание регламентированных (стандартизированных) услуг юридическим и физическим лицам);

- проектирование, создание и развитие системы многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг (МФЦ) для населения;

- повышение эффективности управления подведомственными организациями, в том числе за счет развития их кадрового потенциала;

- внедрение процедур проведения независимыми экспертами и общественными организациями оценки (кадрового аудита) эффективности профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих, а также персонала подведомственных организаций, предоставляющих населению услуги;

- формирование комплекса информационных управленческих систем и технологий, обеспечивающих качественное и оперативное обслуживание потребителей государственных и муниципальных услуг;

- разработка и реализация антикоррупционных механизмов во всех структурах, связанных с обслуживанием юридических и физических лиц;

- разработка и внедрение электронно-информационных систем планирования, регламентации и контроля профессиональной служебной деятельности персонала на основе показателей эффективности и результативности деятельности.

Реализация данного перечня задач должна базироваться на разработке и управлении выполнением скоординированных федеральных, региональных, муниципальных и ведомственных целевых программ.

В марте 2008 года Указом Президента Российской Федерации утверждена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» на 2009–2013 годы. Обеспечение прав и законных интересов граждан должно подняться в результате ее реализации на качественно иной уровень. Одна из главных целей программы – формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества,

социально ориентированной и инновационной экономики.

Если базой для оценки инструментальной эффективности могут выступать параметры, характеризующие рациональность построения внутриорганизационной (аппаратной) системы управления, вклад органа власти в построение институциональной рыночной инфраструктуры подведомственной территории (так как значительная часть воздействий администрации на территорию имеет опосредованный характер и осуществляется через взаимодействие субъектов этой инфраструктуры), а также отмеченные выше параметры экономической эффективности (рассматриваемой нами с инструментальной позиции), то базой для оценки эффективности, как результирующей характеристики, могут быть данные по динамике таких, например, показателей, как в перечне для оценки целевых показателей деятельности губернаторов [1] или в аналогичном перечне, используемом непосредственно для муниципальных образований [2].

В любом случае, важно учитывать специфику местной проблематики и особенности местного потенциала, так как, например, бездействие власти в отношении возможности развития того или иного местного потенциального ресурса также может выступать в качестве оценочного критерия. В соответствии с требованиями Проекта Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (2008), совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (регионального и муниципального уровней) следует, в частности, осуществлять путем:

- гармонизации оценок с показателями, используемыми при предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

- совершенствования процедур, методик и технологий сбора и обработки данных, используемых для оценки, расширение перечня информационных источников;

- расширения доступа органов ис-

полнительной власти к полученной в ходе оценки информации в целях проведения межрегиональных и межмуниципальных сравнений, улучшения собственной региональной и муниципальной политики, формирования кодекса лучшей практики регионального и муниципального управления;

- формирования конкурсных процедур с поощрением регионов и муниципалитетов, обеспечивающих достижение наилучших значений показателей эффективности деятельности, и пр.

Таким образом, формирование системы показателей эффективности деятельности исполнительных органов власти является сложной задачей, требующей организации мониторинга социально-экономических процессов на подведомственной этим органам территории, учета специфики действующих факторов и формирования общего информационного пространства, интегрирующего существенную и значимую информацию органов статистики, данных ведомственных органов и экспертных структур.

Следует отметить, что получение достаточно обоснованной и объективной оценки уровня *социально-экономического развития* важно не только в качестве индикатора, по которому можно судить о результатах деятельности органов власти, но и в качестве отражения реальных изменений развития ситуации в обществе, что представляет интерес для широкого круга общественных институтов [4].

Важно также учитывать, что в конкретном административно-территориальном субъекте (регионе или муниципальном образовании) имеются факторы (как негативные, так и позитивные), влияющие на уровень и характеристики социально-экономического развития административно-территориальных единиц, непосредственно не связанные с решениями власти. Например, наличие культурно-исторических достопримечательностей формирует возможности для реализации туристического потенциала, вне зависимости от профессионального уровня или политических ориентаций территориального лидера и его управленческой команды. Вместе

с тем, развитие данного потенциала, формирование сервисной инфраструктуры и пр., могут способствовать более успешной реализации соответствующих возможностей.

Именно по этой причине достижение определенного уровня результатов социально-экономического развития и вклад в этот результат деятельности структур власти разного уровня является предметом интереса не только должностных лиц этих органов, но и общественности (от различных социальных институтов до населения).

В самом общем виде используется четыре основных источника информации, с присущими каждому из них методическими аппаратами, позволяющими оценить те или иные характеристики социально-экономического развития регионов: статистические параметры; рейтинги (ренкинги и т.п.), составляемые специализированными экспертными агентствами; социологические исследования (опросы) и контент-анализ (СМИ, в том числе Интернета). В таблице нами обобщены основные недостатки данных методических подходов и пути их преодоления (или компенсации).

Поскольку не существует единственно правильного метода оценки результатов социально-экономического развития и соответствующего вклада в эти результаты действий органов исполнительной власти в целом, для получения более объективной и содержательной информации об уровне социально-экономического развития конкретной административно-территориальной единицы (в том числе субъекта Российской Федерации) целесообразно использовать сочетание данных методов.

При этом решающая роль в решении задачи получения достоверных оценок принадлежит группе независимых, профессионально компетентных экспертов, способных не только использовать обозначенные выше методические подходы, но и, в соответствии с обоснованной концепцией, сделать на основе информации, полученной из разных источников, корректные выводы.

Особенности использования основных методических подходов для оценки уровня социально-экономического развития и результатов деятельности региональных исполнительных органов власти

Методические подходы	Недостатки используемых методических подходов	Пути преодоления (или компенсации) недостатков
Статистические параметры	<p>1. Статистические параметры формируются путем достаточно длительной процедуры сбора и обобщения информации, в результате она доходит до пользователей с большой задержкой.</p> <p>2. В оценке экономической ситуации преобладают стоимостные, а не натуральные показатели, что приводит к невозможности сравнения ситуации в разные периоды времени¹.</p> <p>3. Значительный объем показателей искажается на всех уровнях сбора информации (по разным причинам)².</p>	<p>1. Целесообразно регулярно пересматривать и уточнять статистические данные.</p> <p>2. Необходимо сопоставление стоимостных и натуральных показателей.</p> <p>3. Необходимо обращать внимание не только на абсолютные показатели, но и, прежде всего, на относительные, позволяющие оценить динамику изменений.</p> <p>4. Необходимо сочетать в тех или иных комбинациях разные методические подходы к определению результатов деятельности органов власти и изменений в социально-экономическом развитии подведомственных территорий (эта стратегия показана и для других методических подходов).</p>
Рейтинги (рейтинги и т.п.), составляемые специализированными экспертными агентствами	<p>1. Значительная часть рейтингов составляется на основе статистических данных и, соответственно, содержит искажения.</p> <p>2. Не вся информация, имеющая отношение к рассматриваемой ситуации, учитывается при составлении рейтинга, поскольку принимается во внимание только информация, лежащая в основе авторской концепции</p>	<p>1. Рейтинги целесообразно использовать как дополнительный источник информации.</p>
Социологические исследования (опросы)	<p>1. Не всегда строго соблюдаются требования по репрезентативности выборки, валидности метода и пр.</p> <p>2. При свертке социологических данных приоритет отдается мнению большинства, хотя в ряде случаев правыми могут быть единичные респонденты.</p>	<p>1. Целесообразно использование научно обоснованных требований к процедуре проведения исследований и привлечение квалифицированных социологов.</p> <p>2. Не следует выносить окончательную оценку только на основе анализа социологической информации</p>
Контент-анализ (СМИ, в том числе Интернета)	<p>Несмотря на наличие преимуществ (возможность получения информации из разных источников, возможность сопоставления анализируемых периодов времени, чувствительность к «слабым сигналам» и пр.), контент-анализ СМИ имеет ряд недостатков:</p> <p>1. Часть СМИ ангажирована и предоставляет в определенной степени искаженную информацию.</p> <p>2. Объем информации в Интернете за полгода возрастает почти в два раза. Разные поисковые системы (Google, Rambler и др.) дают различную информацию, поскольку работают на разных концептуальных основах.</p>	<p>1. Необходимо значительное внимание уделить концептуальной основе исследования, в том числе варьированию информационных запросов.</p> <p>2. Целесообразно дифференцированно проводить сбор и анализ информации с учетом текущих информационных поводов, нескольких временных срезов, использования нескольких поисковых систем и т.п.</p>

¹ Здесь можно сослаться на работы Г. Ханина, раскрывшего для общественности несколько механизмов искажения, используемых федеральными органами государственной статистики [8; 10].

² Имеется достаточно много примеров таких искажений. Не случайно министр Минэкономразвития РФ Э.С. Набиуллина отметила необходимость повышения качества информационного ресурса в сфере государственной власти. Полная комплексная увязка производства и использования, экспорта и импорта, потребления и накопления, ценовых и финансовых показателей возможна только на основе составления таблиц межотраслевого баланса (таблиц «затраты–выпуски»), а также использования современных информационных технологий для представления статистических данных с целью не только максимального удовлетворения потребностей пользователей в данных статистики, но и лучшего понимания широкой публикой опубликованных официальных статистических данных [6].

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 825 от 28 июня 2007 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

2. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

3. *Аникин Б.А.* Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента. М.: ИНФРА-М, 2006.

4. Концепции стратегического развития муниципальных образований (на примере Псковской области): сб. материалов / под ред. Л. Куликовой. М., 2001.

5. *Лукин М.В., Фоканова Л.К.* Управление персоналом в сфере государственной и муниципальной службы: монография. Сыктывкар: Изд-во КРАГСИУ, 2010.

6. *Набиуллина Э.С.* Тезисы выступления на расширенном заседании Коллегии Федеральной службы государственной статистики (Росстат) от 16.02.2011 г. //

Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL:

www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc/20110216_05 (дата обращения: 02.03.2012)

7. *Пимкин С.Н., Лукин М.В., Нестеров В.М.* Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2002.

8. *Селюнин В., Ханин Г.* Лукавая цифра // Новый мир. 1987. № 2. С. 181–182.

9. Система оценки и улучшения качества в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления. Версия 2006 года (CAF 2006) // Научный центр бенчмаркинга и совершенствования: [сайт]. URL: <http://benchmarking.economic.ispu.ru/epus.htm> (дата обращения: 02.03.2012)

10. *Ханин Г.* «Лукавая цифра» – послесловие спустя 15 лет // Альманах «Восток». 2003. № 11/12.

11. *Хейвуд Дж. Брайан.* Аутсорсинг. В поисках конкурентных преимуществ / пер. с англ. М.: Вильямс, 2009.

12. Европейский институт административного управления (EIPA): [сайт]. URL: www.eipa.eu/en/topics/show/&tid=191 (дата обращения: 02.03.2012)