УДК 351.91

А.А. Сидоров

Методические подходы к оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

Проведен анализ методических подходов к оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленных на нормативном уровне. Выявлены их эволюционные трансформации, обозначены проблемные зоны. Предложены подходы по совершенствованию методического наполнения.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности, методические подходы, интегральный показатель.

Деятельность государственного аппарата достаточно часто подвергается критике. При этом нередко соответствующие заявления подчинены исключительно политической конъюнктуре. В связи с этим в рамках объективации оснований принятия тех или иных решений возникает потребность в использовании определенных процедур, позволяющих сделать обоснованный вывод относительно функционирования властных структур. Нельзя не признать того факта, что в последнее время предпринимались попытки разработки инструментальных средств оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и как элемента электронной демократии. Вместе с тем в данном вопросе еще много методических пробелов, что и определяет актуальность тематики.

Эволюция нормативных основ оценки эффективности. Истоки оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в ее нынешнем формате связаны с административной реформой, начатой в РФ в первом десятилетии XXI в. Основополагающим в данном случае следует признать Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [1]. Данным правовым актом был утвержден перечень из 48 показателей (к окончанию своего действия с учетом изменений и дополнений), посредством сбора, расчета и анализа которых предлагалось осуществлять оценку. При этом стоит отметить, что ряд из них являлся комплексным, т.е. состоящим из детализированного перечня. Так, смертность населения (показатель № 7) «разворачивалась» в восемь самостоятельных индикаторов: младенческую; от 1 года до 4 лет; от 5 до 9 лет; от 10 до 14 лет; от 15 до 19 лет; материнскую; в трудоспособном возрасте – всего в том числе по трем основным причинам (дополнительная детализация); в результате дорожно-транспортных происшествий. Кроме основного перечня, во исполнение Указа Президента РФ Правительством РФ был разработан перечень из дополнительных показателей [2], число которых к моменту прекращения действия рассматриваемой методики без учета составного свойства ряда из них составило 118. Интерпретация значений предложенных показателей осуществлялась через автономное рассмотрение их динамики – рост или снижение, а также сопоставление со среднероссийскими значениями.

В отношении органов местного самоуправления методические подходы к оценке эффективности деятельности были приняты почти годом позже. Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [3] был утвержден перечень из 32 показателей, который при детальном рассмотрении представляется более обширным, поскольку содержит в значительном количестве, равно как и в ситуации с органами исполнительной власти субъекта РФ, составные индикаторы. Утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 11.08.2008 г. № 1313-р перечень дополнительных показателей предусматривает еще 74 позиции (без учета детализации), сгруппированные в семь направлений. Процедура обработки и анализа предусматривала составление сводного доклада главы местной администрации, на основании которого отслеживается динамика показателей и рассчитывается комплексная оценка. Таким образом, при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления была предпринята попытка расчета интегрального показателя.

Даже поверхностный взгляд на действовавшие нормативно закрепленные методические основы позволяет сформулировать ряд «узких» мест:

1) Отсутствие единого подхода к оценке эффективности деятельности органов публичного управления. Несмотря на то, что конституционно местное самоуправление отделено от государственной власти, в том числе и регионального уровня, следует признать, что технологически оно является «проводником» единой государственной социально-экономической политики. Таким образом, рассмотрение обозначенных вопросов должно вестись в едином концептуальном и методическом поле.

2) Чрезмерно объемный перечень показателей, затрудняющий анализ ситуации при комплексном рассмотрении ситуации на территории субъекта РФ или муниципального образования. Попытка расчета интегрального критерия на местном уровне сопровождается нивелированием приоритетности частных показателей за счет принятия их равновеликой значимости в рамках той или иной сферы оценки.

3) Игнорирование территориальных особенностей, обусловленных естественными условиями, приоритетами социально-экономического развития, проблемностью отдельных сфер государственного и муниципального управления.

Просуществовав в описанном формате, оценка эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2012 году претерпела существенную трансформацию в методическом аспекте.

Содержание системы оценки эффективности. Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [4] и принятое в его исполнение Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5] обозначили новую методологическую концепцию. Ее суть можно свести к следующим основополагающим моментам:

1) Количество основных показателей оценки существенным образом уменьшилось. Их количество составило 12 (с учетом изменений, внесенных после утверждения).

2) Введено понятие комплексного (интегрального) показателя, представляющего средневзвешенную величину сводных индексов показателей эффективности.

3) Сводный индекс показателя рассчитывается как сумма индекса среднего темпа роста и индекса среднего объема показателя, взятых соответственно с весовыми коэффициентами 0,6 и 0,4.

4) Для приведения к единой шкале измерения исходных данных, представленных в виде относительных величин, применяется линейное масштабирование. При обезразмеривании учитывается смысл исходного показателя: его увеличение или уменьшение по отношению к изменению эффективности деятельности.

5) В рамках нивелирования случайных возмущений значения показателей усредняются за счет учета данных двух предшествующих отчетному периодов.

6) При формировании комплексной оценки учитываются территориальные особенности. Технологически это осуществляется за счет включения в расчетную величину индивидуальных для каждого региона показателей, отражающих наиболее значимые для субъекта РФ проблемы.

Претерпел кардинальные изменения и Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Его текст был фактически полностью переписан. В редакции Указа Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1384 и Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [6] методика оценки эффективности приобрела следующие очертания:

1) Количество показателей сократилось с 32 до 13.

2) Процедура расчета комплексного показателя эффективности построена по аналогии с получением интегральной оценки деятельности региональных властей. Отличием от ранее рассмотренного подхода является невключение индивидуальных показателей, отражающих специфику того или иного муниципального образования.

Резюмирую сказанное, следует отметить, что с принятием рассмотренных нормативных правовых актов ряд методически «узких» мест был преодолен:

1) Сформировался единый методический подход к оценке эффективности деятельности региональных и местных властей, основанный на расчете комплексного показателя, позволяющий учесть достигнутый уровень и изменения по мониторируемым показателям, базирующийся на единых правилах нормирования.

2) Сократилось количество исходных показателей, используемых в процессе мониторинга.

Вместе с тем часть вопросов методического наполнения осталась открытой:

1) Применяемый методический подход не позволяет оценить степень влияния валовых и темповых значений показателя при расчете комплексной оценки.

2) Совместное рассмотрение статистических и социологических данных не позволяет соотнести в едином объективно-субъективном пространстве одно и то же фактическое состояние, через которое оценивается эффективность деятельности органов власти.

Указанные недостатки предопределяют необходимость совершенствования рассматриваемых методических приемов.

Совершенствование системы оценки эффективности. Для интегральной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления предлагается использовать следующие виды моделей:

1) текущего уровня эффективности деятельности (статическая модель);

2) уровня изменений эффективности деятельности (динамическая модель);

3) субъективного восприятия эффективности деятельности.

Первая модель показывает положение органов власти среди остальных исходя из сложившегося ко времени проведения оценки состояния. Вторая – ориентирована на получение меры, количественно раскрывающей переход институциональной единицы системы публичного управления из одного состояния в другое. Результаты расчетов по третьей модели позволяют дополнить оценку, полученную на основе статистических данных, субъективным восприятием эффективности деятельности со стороны населения.

Модели формируются с использованием функциональной сети: из множества показателей, описывающих эффективность деятельности, выбираются базовые, значения которых используются в качестве исходных данных, остальные показатели зависят от них; структура зависимостей задается с помощью сети, представляющей собой ориентированный граф без циклов и петель, вершинами которого являются параметры, а дугами – отношения зависимости.

Интегральная оценка текущего уровня эффективности деятельности (статическая модель) представляет собой функциональную сеть, в которой выделяется семь слоев показателей:

– слой 1 – базовые (абсолютные показатели, собираемые в ходе статистического наблюдения);

– слой 2 – относительные (показатели, приведенные к сопоставимому виду для дальнейших межтерриториальных сравнений);

– слой 3 – нормированные (показатели, приведенные к единой измерительной шкале в интервале [0; 1]);

– слои 4 и выше – интегральные оценки различной степени агрегированности (получение агрегированных оценок различного иерархического уровня основано на формуле аддитивной свертки).

Нормирование показателей предполагает перевод их в одну шкалу измерения, например, в числовые оценки в интервале [0; 1]. Если большему значению показателя соответствует более высокий уровень, т.е. проявляются свойства монотонно возрастающей функции, оценка вычисляется по следующему выражению:

$$e_i^j = (f_i^j - \min_{k=1,n} f_k^j)/(\max_{k=1,n} f_k^j - \min_{k=1,n} f_k^j), \quad (1)$$

где e_i^j – нормированное значение j-го показателя для i-й территории; f_i^j – фактическое значение j-го показателя для i-й территории.

Если же процессы интерпретируется с помощью монотонно убывающей функции, для перевода в универсальную шкалу применяется следующая зависимость:

$$e_i^j = (\max_{k=1,n} f_k^j - f_i^j)/(\max_{k=1,n} f_k^j - \min_{k=1,n} f_k^j). \quad (2)$$

В том случае когда зависимость немонотонна – между $\min\limits_{k=\overline{1,n}} f_k^j$ и $\max\limits_{k=\overline{1,n}} f_k^j$ существует некоторое f_k^{j*}, при котором достигается наилучшее качество, то e_i^j рассчитывается по формуле

$$e_i^j = 1 - \left| f_i^j - f_k^{j*} \right| / \max\limits_{k=\overline{1,n}} \left\{ \left| f_k^j - f_k^{j*} \right| \right\}. \quad (3)$$

Помимо оценки текущей эффективности деятельности производится и оценка изменений (динамическая модель), позволяющая сделать вывод о тенденциях. Отличие функциональной сети для ее определения от рассмотренной ранее заключается в том, что первый слой образуют абсолютные значения показателей в текущем и базовом периодах, которые так же, как и в предыдущей модели, переводятся в относительные, а в качестве нормированных показателей используются оценки приростов. Если увеличение показателя рассматривается в качестве положительной тенденции, то расчет производится по выражению

$$e_i^j = \left\{ \begin{array}{c} 0, \quad f_i^{jb} \geq f_i^{jt} \\ \dfrac{(f_i^{jt} - f_i^{jb})/f_i^{jb}}{\max\limits_{k=\overline{1,n}} \{(f_k^{jt} - f_k^{jb})/f_k^{jb}\}}, \quad f_i^{jb} < b_i^{jt} \end{array} \right\}, \quad (4)$$

иначе –

$$e_i^j = \left\{ \begin{array}{c} 0, \quad f_i^{jt} \geq f_i^{jb} \\ \dfrac{(f_i^{jb} - f_i^{jt})/f_i^{jb}}{\max\limits_{k=\overline{1,n}} \{(f_k^{jb} - f_k^{jt})/f_k^{jb}\}}, \quad f_i^{jt} < f_i^{jb} \end{array} \right\}, \quad (5)$$

где f_i^{jt} – фактическое значение j-го показателя для i-й территории в текущем году (t); f_i^{jb} – фактическое значение j-го показателя для i-й территории в базовом году (b).

Оценки уровней эффективности деятельности, вычисленные на основе статистических данных, могут быть дополнены субъективными качественными оценками, полученными посредством проведения социологических опросов. В дальнейшем возможно перевести их в баллы и произвести свертку по тем же самым направлениям, что и при проведении оценки на основе объективных данных. Субъективное измерение ориентировано на восприятие в терминах удовлетворенности или проблемности, для чего предлагается использовать соответствующие шкалы с веером из пяти ответов. Для математической обработки каждому качественному значению приписывается количественная мера. Субъективная оценка вычисляется как средняя количественных оценок, взвешенных по соответствующей частоте ответов респондентов:

$$e^{'\psi} = \sum_{i=1}^{h} \phi^i g^{'i} / \sum_{i=1}^{h} \phi^i, \quad (6)$$

где $e^{'\psi}$ – нормированное значение показателя эффективности при проведении субъективной оценки; $g^{'i}$ – соотнесенное с качественной характеристикой субъективной оценки i-е числовое значение; ϕ^i – частота i-го ответа респондента.

Заключение. На основе проведенных исследований возможно сделать следующие выводы:

1. Система оценки эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является динамичным инструментом, который в методическом отношении постоянно совершенствуется. Наблюдаемые изменения позволяют сделать заключение о последовательном изменении в системном русле применяемых подходов.

2. Предложены модели формирования интегральных показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, основанные на раздельном учете текущего уровня эффективности и уровня ее изменений, с одной стороны, на основе статистических данных и субъективного восприятия (на основе результатов социологических исследований) – с другой.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект РФФИ 12-06-33012-МОЛ_А_ВЕД_2012 «Методология комплексной оценки социально-экономического развития территориальных образований и эффективности государственного управления»).

Литература

1. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сидоров Анатолий Анатольевич
Канд. экон. наук, доцент каф. автоматизации обработки информации ТУСУРа
Тел.: 8 (383-2) 41-47-01
Эл. почта: saa@muma.tusur.ru

Sidorov A.A.

Methods for evaluation the effectiveness of public administration activities

This article describes methods for evaluation the effectiveness of public administration activities, approved by the law. The author has revealed their changes and challenges. He suggested the ways of improving methods.
Keywords: evaluation the effectiveness of activities, methods, integral indicator.