

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ



СТАТС-СЕКРЕТАРЬ – ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Валерьевич Осинцев

Современный этап развития российской государственности характеризуется повышенным вниманием к проблеме эффективности деятельности государственной власти и управления как к одному из важных условий модернизации социально-экономической системы страны.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти, равно как и органов местного самоуправления, в современных условиях становится стратегической целью, где необходимым элементом, позволяющим реально стимулировать достижение конкретных результатов, является оценка деятельности.

В настоящее время механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как элемент комплекса реформ государственного сектора следует рассматривать в рамках внедрения в практику российского управления принципов нового публичного управления (нового государственного управления)¹, которое среди прочих приоритетов основывается на ориентации на результативность и значимость институционализации как внешнего, так и внутреннего аудита².

Министерство регионального развития Российской Федерации, выступая высшим институтом аудита по отношению к региональным администрациям, ежегодно проводит оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также оказывает методологическую поддержку в разработке систем оценки эффективности органов власти городских округов и муниципальных районов.

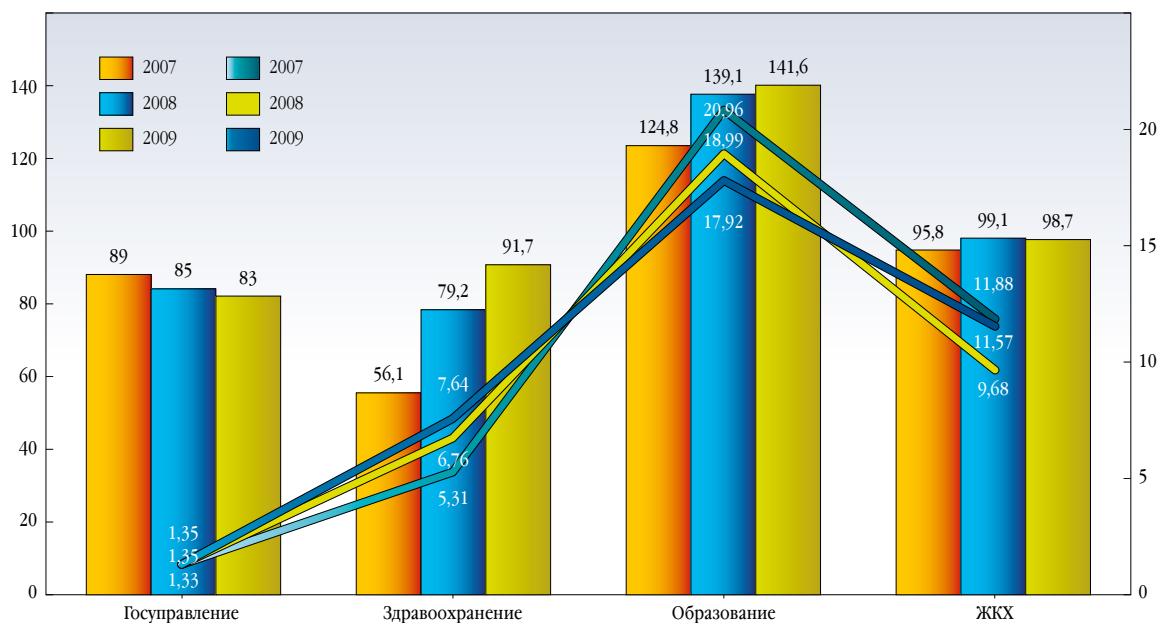
¹ New public management (См. пер.: Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой.

М., 2009. С. 174; Нисневич Ю.А. Вертикаль власти и конкурентоспособность Российского государства // Россия и современный

мир. 2010. №4. С. 7).

² Мэннинг Н. Реформа государственного управления // Весь мир. 2003. С. 55.

1



ОБЪЕМЫ (МЛРД. РУБЛЕЙ) И ДОЛИ (%) НЕЭФФЕКТИВНЫХ РАСХОДОВ ПО СФЕРАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА 2007–2009 ГОДЫ

Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации используется для анализа и последующей оптимизации управления в регионах с 2007 года³. Ежегодная практическая реализация указанного механизма сопровождается совместными усилиями органов федеральной и региональной власти по доработке и совершенствованию инструмента оценки; повышению его транспарентности и достоверности, валидности критериев; его укреплению в качестве стимула для принятия эффективных управленческих решений.

Важно отметить также изменившееся отношение субъектов Российской Федерации к качеству и достоверности сведений о значениях показателей для оценки, предоставляемых ответственными федеральными органами исполнительной власти. Со своей стороны многие федеральные ведомства в ходе работы пересмотрели формы статистического наблюдения, максимально оптимизировав их под показатели для оценки эффективности.

Следующим положительным моментом стало и информационно-статистическое обеспечение федеральных и региональных органов исполнительной власти средствами оперативного доступа к статистическому ресурсу, что в значительной степени способствовало совершенствованию статистического инструментария.

Оценка эффективности деятельности региональных органов власти является одним из действенных механизмов подведения итогов ежегодной работы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

База показателей для проведения оценки эффективности с 2007 года была существенно расширена и в настоящее время составляет 329 показателей, агрегированных по 11 сферам. Надо признать, что количество показателей значительно, однако внесение новых индикаторов в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, решениями Госсовета позволяет всесторонне и более детально проанализировать все аспекты современной региональной политики, например по актуальным вопросам энергосбережения и повышения энергетической эффективности⁴, природопользования, экологии⁵.

³ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 года №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

⁴ Во исполнение Указа Президента РФ от 13 мая 2010 года №579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации и органов местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» в систему оценки

было внесено 13 показателей.
⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 года №148.



Министерство регионального развития Российской Федерации ведет постоянную работу совместно с органами власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти над перечнем показателей и совершенствованием методики расчета неэффективных расходов.

Конечным итогом проведения оценки является выделение грантов в целях содействия достижению и/или поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁶. В целях распределения грантов, предназначенных для 20 наиболее эффективных регионов, проводится определение неэффективных расходов, уровня удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти, собственно результативности деятельности (каждый из компонентов оценивается в четырех ключевых сферах: государственное управление и повышение инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации, здравоохранение и здоровье населения, образование, жилищно-коммунальный комплекс).

Механизм формирования рейтинга регионов также подвергся преобразованиям в ходе проведения оценки, анализа ее результатов, применения механизма обратной связи. За 2007 и 2008 годы рейтинг регионов формировался по достигнутому уровню эффективности; за 2009 год была проведена оценка по динамике, что позволило понять, как осуществляются структурные реформы на уровне региона и используются современные инструменты управления; с 2010 года используется комплексная оценка⁷, которая будет учитывать как результаты значений уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отчетном году, так и результаты значений динамики эффективности деятельности региональных органов власти по итогам базового и отчетного годов.

Использование данной методики расчета позволит составить объективный рейтинг субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года и даст возможность учесть в рейтинге регионы с низким значением показателя уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но демонстрирующие высокий уровень динамики развития и проводимых реформ, и наоборот – регионы, в которых органы власти достигли высокого уровня эффективности деятельности и остановились в своем «развитии».

Аналогичные преобразования касаются системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов⁸.

Минрегионом России осуществляются методологическое сопровождение работы по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая проводится регионами в течение последних двух лет, а также мониторинг хода реализации субъектами Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации об оценке деятельности органов местного самоуправления. В настоящий момент в каждом регионе сложилась своя система оценки местного самоуправления, учитывающая социально-экономические особенности отдельных территорий. Проводится анализ представленных сводных докладов о результатах проведенной регионами оценки деятельности органов власти муниципальных образований с целью ее дальнейшего совершенствования и распространения положительного опыта среди субъектов Российской Федерации.

Практический опыт проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2007–2009 годов показал, что система оценки эффективности становится все более объективной и усиливает стимулирующее воздействие на регионы.

Применение инструментария, разработанного в рамках системы оценки эффективности, стало особенно актуальным в условиях экономического кризиса и ликвидации его последствий, поскольку проблема оптимизации расходов вышла на первый план и одним из немногих инстру-

⁶ Постановление Правительства РФ от 14 августа 2008 года №608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения на-

илучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

⁷ Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2010 года №1053 «О внесении изменений

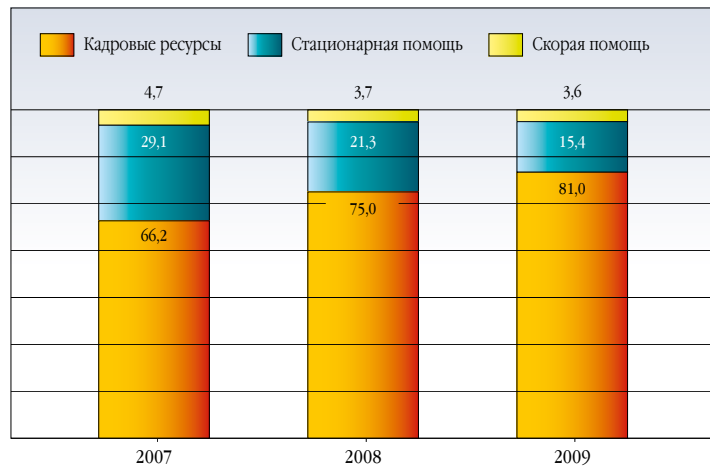
в Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъ-

ектов Российской Федерации».

⁸ Изменения в распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 года №1313-р «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 года №607».



2



СТРУКТУРА НЕЭФФЕКТИВНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ЗА 2007–2009 ГОДЫ, %

ментов, имеющимся в наличии для ее решения, оказалась именно система оценки эффективности деятельности региональных органов власти.

Сформированная система оценки позволила выявить зоны неэффективности, что, в свою очередь, привело к разработке определенных мероприятий, позволивших оптимизировать данные расходы и добиться лучших результатов деятельности. Практически во всех регионах приняты программы по снижению неэффективных расходов, что соответственно отражается на результатах деятельности региональных властей.

Неэффективные расходы являются одновременно причиной и следствием низкого качества государственного управления. Доля неэффективно расходованных средств бюджетов субъектов Российской Федерации во всех сферах, несмотря на тенденцию к снижению, остается существенной, а абсолютные значения в трех сферах (кроме государственного управления) растут.

Если в 2008 году снизили неэффективные расходы по сравнению с 2007 годом 15 регионов, то в 2009 году относительно 2008 года уже 36, при этом в Пермском крае, Омской и Калининградской областях, Республике Башкортостан – более чем на 20%. Это еще раз показывает, что в большинстве регионов идет системная работа в этом направлении, и одна из задач – перенять положительный опыт работы другими субъектами Российской Федерации.

Среди лидеров традиционно сохраняются регионы, в которых еще до 2007 года активизировались институциональные реформы в ключевых сферах, началось внедрение современных инструментов управления, оптимизация бюджетной сети и кадрового потенциала (Тюменская, Белгородская, Ростовская, Кемеровская области, Пермский и Краснодарский края, республики Чувашия и Татарстан).

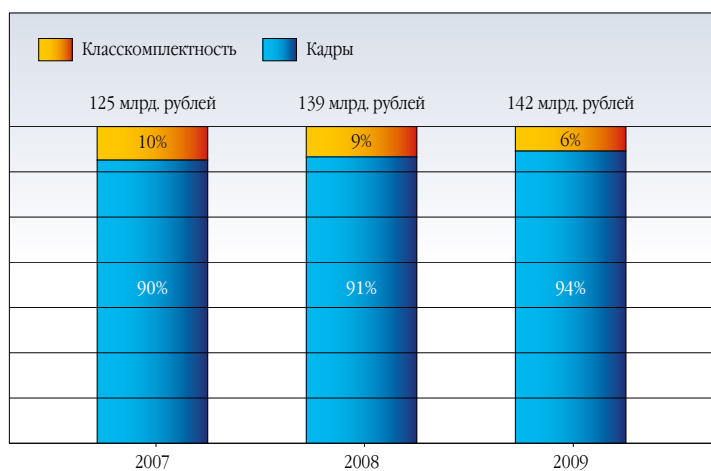
При этом существуют некоторые общие для большинства субъектов Российской Федерации проблемы. Так, в сферах образования и здравоохранения основное препятствие для эффективного управления финансами – острый кадровый дисбаланс, составляющий весомую часть в объеме неэффективных расходов в указанных сферах.

В сфере *здравоохранения* рост доли неэффективных расходов отмечен в 60 регионах. Неоптимальность кадровой структуры выражается прежде всего в избыточной численности персонала, особенно прочего персонала (2009 год – 62% от всех неэффективных расходов, 2007 год – 52%), обусловленной поступлением на соответствующие должности лиц, оказавшихся в условиях финансово-экономического кризиса без работы.

В тех регионах, где активно используется механизм передачи на аутсорсинг немедицинских функций, отмечается снижение численности прочего персонала и, соответственно, неэффективных расходов (Вологодская, Томская, Свердловская области, Пермский, Красноярский края, Республика Чувашия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО и др.).



3



СТРУКТУРА НЕЭФФЕКТИВНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ ЗА 2007–2009 ГОДЫ

Низкая доля неэффективных расходов в регионах Северо-Кавказского федерального округа (республики Ингушетия, Дагестан, Чеченская) не отражает отсутствие проблем в системе здравоохранения, а свидетельствует о низкой доступности медицинской помощи и дефиците медицинских кадров.

В 2009 году активно шло развитие стационарозамещающих видов медицинской помощи в Архангельской, Саратовской, Ульяновской областях; сокращались койки в Брянской, Липецкой, Тульской, Тверской, Архангельской, Псковской, Волгоградской, Кировской, Нижегородской, Омской областях, республиках Адыгея и Удмуртской, Забайкальском крае на фоне развития первичного звена здравоохранения, что предполагает, к примеру, создание системы патронажной помощи и эффективного наблюдения за больными с хронической патологией; увеличились объемы предоставления услуг учреждениями социальной защиты (Рязанская область, Удмуртская Республика), которые привели к снижению, а местами и к ликвидации неэффективных расходов в управлении объемами стационарной медицинской помощи. Меры по снижению коечного фонда не отразились на доступности стационарной помощи – уровень госпитализации остался на высоком уровне.

Аналогичная ситуация и по управлению объемами скорой медицинской помощи: рост неэффективных расходов этого вида медицинской помощи отмечен в 27 регионах, в 34 регионах они отсутствуют, а в 22 отмечена тенденция к снижению. Активно осуществлялась организация службы неотложной помощи при амбулаторно-поликлинических учреждениях в республиках Коми, Хакасия, Мурманской, Оренбургской, Ульяновской, Новгородской областях, Краснодарском крае, вводились врачебные и фельдшерские консультации по телефону (например, переход на 6-дневную рабочую неделю в Архангельской области), там же изменился режим работы поликлиник, упорядочился учет и контроль использования машин скорой помощи в Мурманской, Ростовской, Амурской областях, Краснодарском крае, Удмуртской Республике.

В сфере *образования* рост доли неэффективных расходов отмечен в 34 регионах, снижение в 48. Рост объема неэффективных расходов в сфере образования произошел также в основном за счет избыточной численности прочего персонала (рост на 16%).

Проводимая в регионах кадровая политика в части оптимизации данной категории персонала оказалась недостаточно эффективной, в частности в более чем в трети регионов практически не использовался механизм передачи на аутсорсинг непрофильных функций образовательных учреждений, в том числе по организации горячего питания обучающихся, обслуживанию зданий, сооружений и оборудования школ. Напротив, внедрение данного механизма в ряде территорий (Кемеровская, Омская области и др.) позволило снизить численность прочего персонала более чем на 25%.

Ситуация в *жилищно-коммунальном комплексе* характеризуется прогрессирующим износом коммунальной инфраструктуры и наличием перекрестного субсидирования.



В 2009 году отмечено снижение расходов на ЖКХ в консолидированных бюджетах регионов на 16,5%. Объем прямых дотаций предприятиям ЖКХ на покрытие убытков (неэффективные расходы) снизился с 99,1 млрд. рублей до 98,7 млрд. рублей (в 2007 году – 95,8 млрд. рублей). При этом их доля от общего объема бюджетных расходов в сфере ЖКХ увеличилась с 9,7 до 11,6% за 2008–2009 годы, что связано с общим сокращением расходов на отрасль.

Самая высокая доля неэффективных расходов отмечена на Дальнем Востоке и Крайнем Севере, что обусловлено высоким уровнем затратности. Вместе с тем по сравнению с 2008 годом число регионов, в которых нет неэффективных расходов, удвоилось (в республиках Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Мордовия, Татарстан, Чувашия, Еврейской АО, Орловской и Тамбовской областях), что является прямым следствием ликвидации перекрестного субсидирования, введенного уже в 20 регионах (в частности, в Республике Ингушетия, Астраханской, Оренбургской, Томской, Ярославской областях, Ненецком АО).

Во многом благодаря антикризисным мерам государственной поддержки удалось сохранить позитивные сдвиги в жилищной сфере. Ввод жилья (0,42 кв. м жилья на душу населения) остался на уровне, близком к 2008 году (0,45 кв. м). Наибольшие объемы строительства отмечены в таких инвестиционно привлекательных регионах, как Московская область (14% жилья, сданного по России в целом), Краснодарский край, гт. Москва и Санкт-Петербург, республики Башкортостан, Татарстан, Тюменская область. Совокупно в этих регионах построено чуть меньше 50% всего российского жилья.

Вырос уровень обеспеченности населения жильем с 21,9 кв. м на человека в 2008 году до 22,4 кв. м. При этом наиболее высокий уровень в Чукотском АО – 31,5 кв. м.

Одной из наиболее потенциально эффективных мер для увеличения уровня обеспеченности жильем остается ликвидация региональных административных барьеров, которая пока идет низкими темпами. Период с даты подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до получения разрешения на строительство – 6 месяцев (в 2007 году – 8,6 месяца), с даты выдачи разрешения на строительство жилого здания до получения разрешения на ввод в эксплуатацию – менее двух лет (в 2007 году – 26,5 месяца).

В сфере повышения государственного управления и инвестиционной привлекательности неэффективные расходы определяются излишне высокими тратами на содержание чиновников. Важным шагом стала дополнительная оптимизация расходов в этой сфере в 2009 году, однако ее объем явно недостаточен. Сокращение на 4% численности государственных гражданских служащих не принесло видимых результатов. Аналогичная тенденция и в отношении численности муниципальных служащих, сократившейся на 2,5%. Значительное сокращение числа государственных гражданских служащих – в Московской области (на 33%), Удмуртской Республике (на 28%), Саратовской и Мурманской областях (на 25%). Максимальное значение численности государственных гражданских служащих в расчете на 10 тыс. человек населения в Чукотском (91,4) и Ненецком (61,5) АО, где также и наиболее высокая численность муниципальных служащих. Наименьшее значение в Челябинской, Ростовской и Оренбургской областях (от 4,4 до 6,6 на 10 тыс. населения). При снижении в среднем по стране в Республике Калмыкия и Ленинградской области данный показатель увеличился (на 16 и 14% соответственно).

Расходы на содержание работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления за год сократились в целом по России на 2% и составили 342,5 млрд. рублей (или 5,5% от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации).

Неэффективные расходы в сфере организации государственного и муниципального управления по сравнению с 2008 годом практически не изменились и составили 83,1 млрд. рублей, или 1,3% от общих расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (84,5 млрд. рублей в 2008 году и 1,4% соответственно).

Более половины всех неэффективных расходов приходится на 16 регионов, в частности на Ямало-Ненецкий АО – 7%, Ханты-Мансийский АО – 5%, Краснодарский край – 5%, Иркутскую область – 4%, Нижегородскую область – 3%, Волгоградскую область – 3%, Красноярский край – 3%, Самарскую область – 3%, Ростовскую область – 3%, Хабаровский край – 3%, Свердловскую область – 2%, Ставропольский край – 2%, Республику Коми – 2%.



По итогам 2009 года неэффективные расходы отсутствуют в 6 регионах: гт. Москве и Санкт-Петербурге, Ненецком и Чукотском АО, Республике Татарстан и Тюменской области.

Низкими темпами проводится реформа бюджетной сети, особенно в части организации автономных учреждений, предоставляющих социальные услуги, также медленно по сравнению с другими сферами идут реформы в здравоохранении. Однако необходимо отметить, что максимальный эффект от сокращения расходов на оптимизацию бюджетной сети и штатную численность следует ожидать в 2011–2012 годах.

В результате объем неэффективных расходов достаточно велик и в 2009 году в целом в обозначенных сферах составил 415 млрд. рублей, увеличившись на 3% по сравнению с 2008 годом.

Как правило, значительный объем неэффективных расходов является следствием применения субъектами Российской Федерации устаревших моделей управления. При условии применения современных инструментов управления и успешно выстроенной модели регионального управления, в том числе и в финансовой сфере, неэффективные расходы должны в конечном итоге сокращаться.

При этом необходимо существенное повышение качества предоставляемых государством услуг в различных сферах деятельности органов исполнительной власти, что определяется прежде всего на основании проводимых ФСО России опросов населения. По результатам опросов за 2009 год качество услуг остается низким, особенно в сфере ЖКХ (21% удовлетворенного населения) и здравоохранения (35%). Удовлетворенность населения составляет в государственном управлении 41%, в образовании – 64%.

В связи с этим представляется необходимым активизировать совместную работу региональных и федеральных органов исполнительной власти с целью повышения качества оказываемых населению услуг и совершенствования механизмов их предоставления, тем более что планируется предоставление широкого круга государственных услуг и функций населению в электронном виде. Это позволит обеспечить прозрачность процедуры их получения, повысит качество, доступность услуг и в целом обеспечит рост эффективности деятельности органов власти.

Одним из важнейших направлений при оценке эффективности деятельности регионов также является формирование рекомендаций по повышению качества управления в субъектах Российской Федерации, а федеральным органам исполнительной власти – рекомендаций по обеспечению достижения на региональном уровне общефедеральных приоритетов в различных сферах.

Уже выработанные рекомендации по дальнейшему внедрению эффективных методов управления на региональном уровне и проведению институциональных реформ включают в себя:

- более активное создание условий для привлечения молодежи в сферы здравоохранения и образования;
- обеспечение скорейшего создания и функционирования системы оплаты труда, ориентированной на результат, в бюджетной сфере;
- внедрение единых информационных систем для учета услуг, оказываемых гражданам бюджетными учреждениями;
- развитие государственно-частного партнерства;
- более эффективное проведение работы по исключению дублирующих, избыточных и не относящихся непосредственно к государственному управлению функций и услуг.

В ряде субъектов Российской Федерации, особенно в регионах Северо-Кавказского федерального округа, программы повышения эффективности в большинстве регионов носят формальный характер, что оборачивается отсутствием целей, соответствующих задач и конечных результатов.

Отдельно стоит отметить случаи, когда положительный конечный результат достигается за счет благополучной социально-экономической ситуации в регионах, а не динамичного развития, в частности в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, Самарской, Московской областях, Ханты-Мансийском АО, Краснодарском крае и др.

В этой связи необходимо уделить особое внимание внедрению эффективных методов управления. В ключевых сферах деятельности необходимо завершить перевод персонала учреждений на новые системы оплаты труда. В сфере здравоохранения, к примеру, лишь в 38 субъектах Федера-



ции (в 2008 году в 12 регионах) переведены на новую систему оплаты труда 80% учреждений. В сфере образования новые принципы оплаты труда полностью внедрены в 57 регионах (в 2008 году – в 24).

При этом сократить расходы на госуправление за счет оптимизации численности чиновников удалось лишь в 20 регионах России. Так, в Брянской области – на 68 млн. рублей, в Липецкой – на 70 млн., в Волгоградской – на 472 млн., в Нижегородской области – на 686 млн. рублей. Однако, как уже было отмечено, в большинстве регионов эта работа носила формальный характер.

Тем не менее существует и положительный опыт, который необходимо развивать и перенимать иным территориям. Так, для привлечения молодых врачей в сельской местности Краснодарского края, Самарской и Саратовской областей строится жилье, в Республике Карелия выплачиваются единовременные пособия. В системе здравоохранения значительно улучшили результаты своей деятельности республики Башкортостан, Чувашия, Саха (Якутия), Алтай, Челябинская, Кемеровская и Тюменская области, ликвидировав неэффективные расходы на управление стационарной и скорой медицинской помощью. В Забайкальском крае выплата зарплаты медработникам через пластиковые карты экономит более 1,2 млн. рублей в год. В Кемеровской области отсутствуют неэффективные расходы в сфере образования.

Не меньше скрытых резервов управления дает система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. По ее результатам становится очевидным, что работа по развитию института местного самоуправления в регионах проводится дискретно, выявляются наименее эффективно управляемые муниципальные образования.

Таким образом, оценка эффективности деятельности органов государственной власти всех уровней, проводимая Министерством регионального развития Российской Федерации, является существенным компонентом нового публичного управления. Механизм оценки обладает значительным эвристическим, познавательным и одновременно практическим потенциалом.

Внедрение и совершенствование практики оценки эффективности деятельности органов региональной и муниципальной власти, которая является своего рода агрегированным индикатором качества их работы, представляет стимулы для совершенствования их деятельности, улучшения социально-экономической ситуации и уровня жизни граждан.

Оценка дает представление о тенденциях реформирования ключевых зон ответственности регионов – образования, здравоохранения, ЖКХ, а также создания условий для развития экономики, роста валового регионального продукта, сохранения и открытия новых рабочих мест.

Регулярная оценка качества работы региональных органов власти позволяет проанализировать, насколько значителен прогресс, достигнутый в решении стратегических задач – улучшения качества жизни граждан и модернизации социальной сферы. И в то же время дает возможность понять проблемы регионального развития, увидеть бездействие или недостаточные усилия региональных властей в проведении отраслевых реформ и смене методов управления.

Оценка эффективности, одновременно выполняющая функции *ex post factum* анализа и отчасти прогноза результативности деятельности органов власти, позволяет проследить ключевые тренды социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также проанализировать управленческую эффективность предпринимаемых ими мер.