

СЕКЦИЯ 1. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕНДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

SESSION 1. NATIONAL AND INTERNATIONAL TRENDS IN PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 352/354

Л.Г. Соколова

ПЛАНИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Разнообразие приемов оценки деятельности органов исполнительной власти обосновано не только выполнением различных по направленности задач государственного и муниципального управления, но и многовариантностью формирования системы показателей эффективности и результативности деятельности. Рассматриваются проблемы оценки деятельности органов исполнительной власти в условиях внедрения программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием региона. Выявляется взаимосвязь стратегии развития территории с государственными программами и бюджетированием, ориентированным на результат. Предлагается новый методологический подход к содержанию оценки деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: результативность деятельности органов государственного управления, программно-целевое управление, государственные программы, стратегия социально-экономического развития региона.

L.G. Sokolova

PLANING AND EVALUATING OF STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES' ACTIVITY

A great variety of public authorities activity's evaluating methods is founded in two reasons. Firstly, public authorities perform quite a wide range of different tasks of the public administration. Secondly, there are several different ways of choosing of effectiveness and efficiency evaluating indexes. The problems of executive power activity's evaluating under the conditions of program-target method of administration, implementing in the regional socio-economic development process, are analysed in the paper. The interrelation among territorial development strategy, public programmes and budgeting by objectives is revealed. The new methodological approach to executive power activity's evaluating is offered.

Keywords: public authorities activity's effectiveness, program-target method of administration, public programmes, regional socio-economic development strategy.

До настоящего времени оценка деятельности органов государственного и муниципального управления в основном была ориентирована на выполнение установленных показателей в Программах социально-экономического развития территории, разработанных на среднесрочную и долгосрочную перспективу и рейтинговых значений. Данные показатели, не всегда имели к концу реализации Программ социально-экономического развития территории, численно выраженные ориентиры и не отражали уровень усилий, прилагаемых для их выполнения государственным или муниципальным служащим. Так, прирост объемов производства в регионе, возможно, обеспечить как за счет хорошего корпоративного менеджмента на действующих частных предприятиях или изменения конъюнктуры цен на мировых рынка по выпускаемой продукции, так и за счет развития среднего и малого предпринимательства. Если в первых двух случаях мало что зависит от органа государственного и муниципального управления, то в последнем случае эта прямая заслуга органов исполнительной власти.

Внедряемая с 2006 г. в практику деятельности органов исполнительной власти система управления по результатам, направленная на взаимосвязь вопросов финансового, кадрового и операционного менеджмента с ожидаемыми результатами, пока не дала положительных результатов. Согласно экспертным оценкам, большинство инструментов управления по результатам внедрены в практику лишь частично, собирается большой объем избыточной информации, отраслевые органы отчитываются более чем по 100 показателям, в рамках плановых документов [4]. Это в основном объясняется отсутствием взаимосвязи поставленных целей органам управления, по которым устанавливаются количественных и качественных значения выполнения по каждой задаче (функции) органа власти, и уровня социально-экономического развития региона [1]. Оценка деятельности органов государственного и муниципального управления происходит без учета расходов бюджетных ресурсов на достижение этих показателей. Так, при анализе затрат на выполнение государственных программ, финансируемых из бюджета Иркутской области, такую связь установить не удалось. Реальных результатов деятельности органов государственного и муниципального управления не могут оценить ни население, ни сами работники.

Внедрение программно-целевого управления в деятельность органов исполнительной власти направлено на усиление влияния бюджетных затрат на изменение показателей социально-экономического развития региона. Это напрямую связано с использованием новых инструментов управления социально-экономическим развитием территории, что должно повысить производительность труда работников и расширить применяемые критерии для оценки деятельности [2].

Существующая к настоящему времени нормативно-правовая база по региональному управлению позволяет выстроить алгоритм формирования показателей результативности деятельности не только органов государственного и муниципального управления, но и каждого работника.

Применение в государственном и муниципальном управлении элементов программно-целевого метода позволяет определить показатели по решению поставленных проблем, сроки исполнения и затрачиваемые на достижение этих показателей ресурсы (внедрение бюджетирования ориентированного на результат). Поэтому совокупность целей и задач органов государственного и муниципального управления должна представлять иерархичную систему взаимосвязанных между собой показателей, формируемую сверху вниз. Задачи вышестоящего уровня управления являются целями деятельности нижестоящего уровня (структурных подразделений), а задачи структурного подразделения органа исполнительной власти являются целями деятельности государственных и муниципальных служащих.

Распределение целей и задач деятельности по группам должностей государственной гражданской или муниципальной службы можно представить следующим образом (табл.).

Распределение задач по группам должностей государственной гражданской или муниципальной службы

Группа должностей	Соотношение задач
Руководители	Задачи развития — 90 % Задачи функционирования — 10 %
Помощники, советники	Задачи развития — 70 % Задачи функционирования — 30 %
Специалисты	Задачи развития — 40 % Задачи функционирования — 60 %
Обеспечивающие специалисты	Задачи функционирования — 100 %

Наиболее эффективно процесс определения характера целей и задач органа государственной или муниципальной власти, его структурных подразделений и каждого отдельного государственного гражданского или муниципального служащего осуществляется с применением элементов системы программно-целевого управления и механизмов и инструментов деятельности работников, предусмотренных административной реформой [1].

Мерилем сокращения затрат рабочего времени на выполняемые функции служит регламентация и стандартизация деятельности органов исполнительной власти, посредством внедрения административных регламентов предоставления государственных или муниципальных услуг и исполнения функций. В данном контексте рассматриваются не показатели снижения бюджетных расходов на предоставление единицы услуги (функции) в результате унификации, стандартизации выполнения функции или предоставления услуги и, показатели сокращения времени и затрат на обслуживание получателей услуги (исполнение функции), а показатели количественного роста объема, повышение качества и комфортности оказываемых услуг или исполнения функций. Однако, этот инструмент управления слабо увязывает результаты развития региона и эффективность труда управленческого аппарата. Его можно использовать только в

ограниченном качестве, как критерий деятельности агентств, занимающихся учреждениями, предоставляющими услуги населению [6].

Принятие Федерального закона устанавливающего правовые основы стратегического планирования для координирования действий органов государственной власти федерального и регионального уровней управления, органов местного самоуправления, общественных, научных организаций в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления намного облегчило эту задачу [3].

Утвержденная в законе государственная система стратегического планирования строиться на принципах программно-целевого управления: единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы, результативности и эффективности, ответственности, прозрачности и открытости, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей, соответствия показателей целям [3]. Это предполагает полное изменение концепции стратегического планирования территории.

Принципы функционирования программно-целевого управления на территории обеспечивают систематический организованный процесс, позволяющий сосредоточиться на достижение цели развития региона и получить для ее реализации необходимые ресурсы в установленные сроки.

В основу алгоритма планирования результатов деятельности органов государственного и муниципального управления положены принципы функционирования программно-целевого управления на территории, стратегии социально-экономического развития, система бюджетирования, ориентированная на результат и основной механизм применения программно-целевого управления — государственные программы (рис. 1).

Основой для формирования системы показателей органов государственного и муниципального управления служат стратегии социально-экономического развития, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях управления.

Государственные программы включают в себя набор мероприятий позволяющий достичь поставленную цель в стратегии социально-экономического развития и определяющий объем затраченных на ее достижение бюджетных ресурсов. Особенностью разработанных и выполняемых в настоящее время государственных программ является постановка цели для конкретной программы, чаще всего не отражающей запланированные приоритеты развития региона Программой социально-экономического развития на перспективу. Переориентировка государственных программ на приоритетные стратегические цели развития региона позволит последовательно решать выявленные проблемы, а не заниматься разовыми вливаниями денежных ресурсов в повседневные нужды экономики (рис. 2).

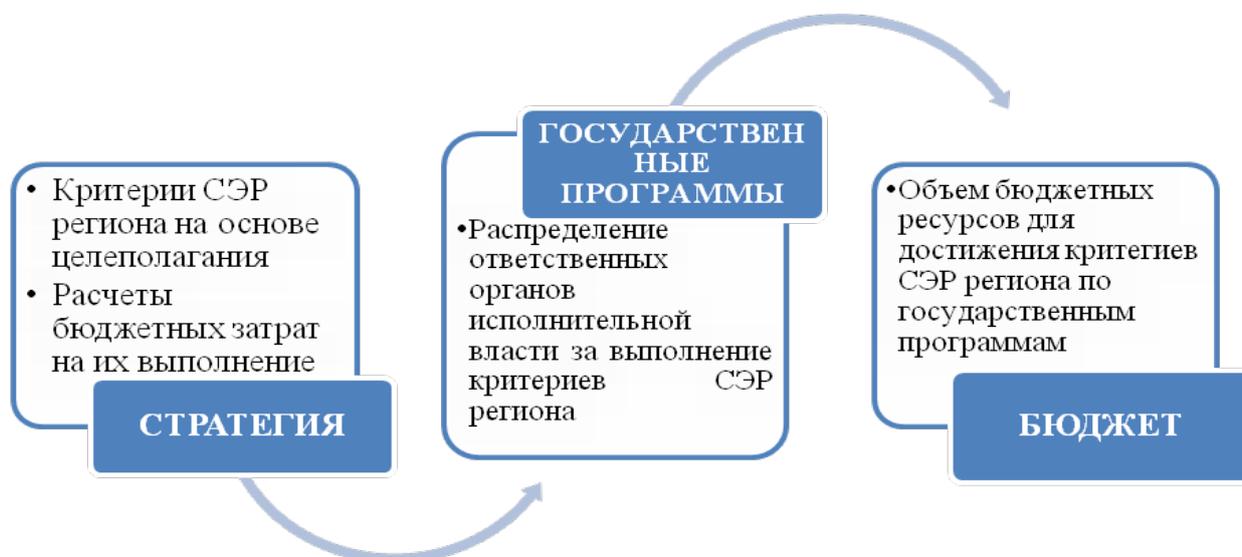


Рис. 1. Процесс установления взаимосвязи показателей социально-экономического развития (СЭР) региона с деятельностью органов власти и бюджетным процессом

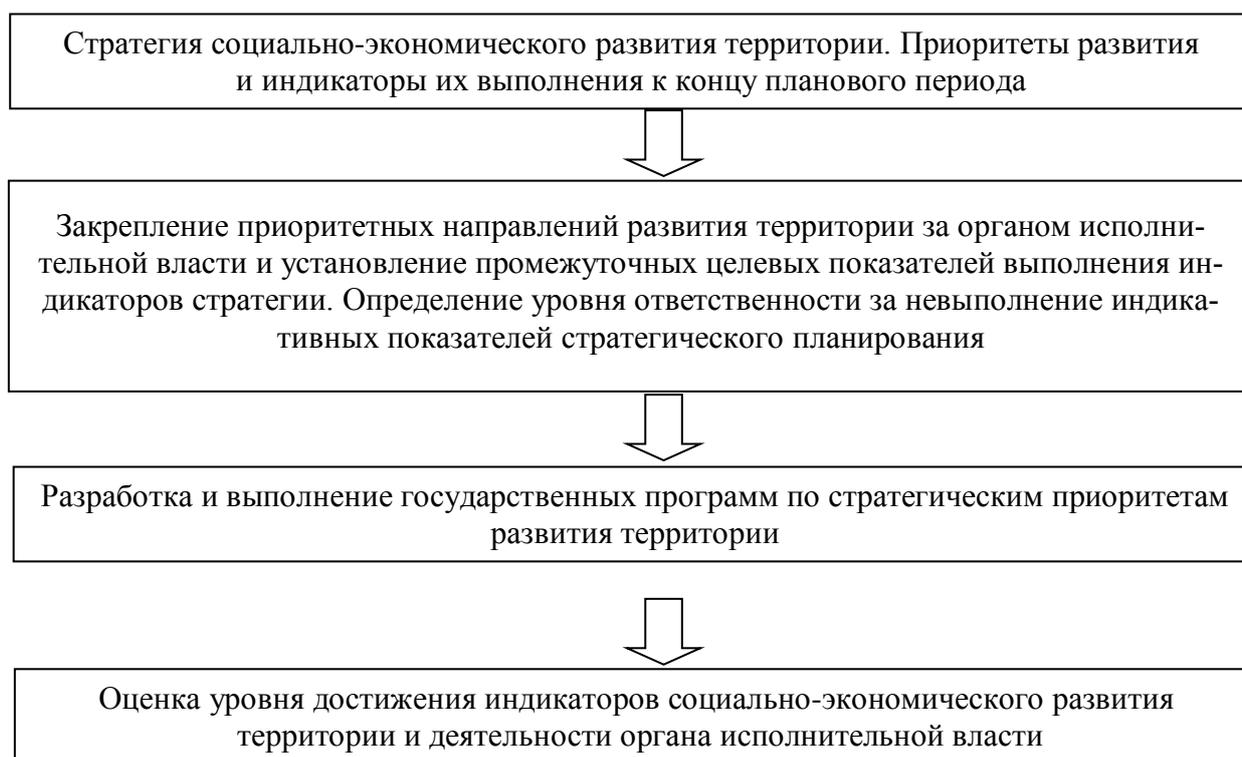


Рис. 2. Планирование результатов деятельности органов исполнительной власти государственного и муниципального управления

Полное внедрение элементов системы бюджетирования, ориентированного на результат, придаст деятельности органов исполнительной власти осмысленность перспективного развития курируемой сферы деятельности. Система бюджетирования, ориентированного на результат, впервые была применена в стране в 2004 г., когда стратегические планы министерств были связаны с

бюджетными заявками. Данная практика устанавливает возможность взаимосвязи распределенных между организациями показателей деятельности и бюджетной их обеспеченности. Однако, как показала практика, цели и ожидаемые результаты многих государственных программ продолжают быть ориентированы на функции, выполняемые органами государственного и муниципального управления, административная ответственность за ее реализацию не может быть установлена вследствие нескольких ответственных исполнителей. В результате бюджетные средства становятся дополнительным сметным финансированием выполняемых органом власти текущих функций, а нечеткость постановки цели и отрыв ее от намеченных в стратегии приоритетов развития, объясняет постоянные корректировки объемов финансирования.

Внедрение новых технологий и процедур управления и внедрение планирования результатов деятельности в органах исполнительной власти изменит и существующие виды оценки деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. В настоящее время осуществляется количественная оценка выполненного объема работ согласно составленному индивидуальному плану проводимых мероприятий в определенный период времени. При наличии у государственного или муниципального органа исполнительной власти или служащего закрепленного за ним критерия по выполнению государственной программы можно осуществлять оценку процесса или хода выполнения (принятых управленческих решений); оценку полученных результатов за определенный период времени; оценку последствий принятых управленческих решений и оценку экономической эффективности.

Разнообразие приемов оценки деятельности государственных или муниципальных органов исполнительной власти или служащих основано не только на выполнении различных по направленности целей и задач государственного и муниципального управления, но и многовариантностью формирования системы показателей эффективности и результативности их деятельности. Использование частных, интегральных и смешанных показателей оценки деятельности исполнительных органов власти и работников обеспечить не только повышение ответственности за выполняемую работу, но и позволить комплексно рассматривать решаемую проблему социально-экономического развития региона.

Список использованных источников

1. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее проведению : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Российская газета. — 2005. — 27 окт.

2. Терентьева Н.Ю. Совершенствование программно-целевого управления социально-экономическим развитием региона. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. — Улан-Удэ, 2014. — С. 10.

3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Российская газета. — 2014. — 28 июня.

4. Управление по результатам — итоги и новые возможности. Материалы круглого стола в Центре стратегических разработок, 30 марта 2010 г. /под. ред. В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 2. — С. 101–124.

5. Соколова Л.Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л.Г. Соколова, Е.Ю. Евстафьева, Н.Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 238 с.

6. Соколова Л.Г. Методология расчета производительности управленческого труда /Л.Г. Соколова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет). — 2016. — Т. 26. — № 2 — С. 213–219.

7. Соколова Л.Г. Основы корпоративного менеджмента в государственном и муниципальных секторах управления. / Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований: сб. науч. тр. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — Вып. 8 (4). — С. 34–38.

8. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России: монография / И.А. Соколов, Т.В. Тищенко, А.А. Хрусталева. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 246 с.

Информация об авторе

Соколова Лариса Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru

Author

Sokolova Larissa Georgiyevna — Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Lenin str. 11, Irkutsk, 664003, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru

УДК 352/354

Е.А. Колодина

НОВЫЕ РЕАЛИИ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию процессов, происходящих в российской практике местного самоуправления. Проанализированы последние поправки в федеральный закон «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся полномочий муниципалитетов, территориальной организации местного самоуправления, формирования органов местной власти. Предметом особого внимания автора является совре-