

УДК 35.073.52:351.72:336.1

ББК 67.401

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 3–39*

## **РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: НАЗНАЧЕНИЕ И ВОЗМОЖНОСТИ КОРРЕКТНОЙ ОЦЕНКИ**

**В.Н. Лексин**

*Институт системного анализа РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы  
фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 (проект 7.4)*

### **Аннотация**

Рассмотрены методические вопросы корректной оценки деятельности региональных и муниципальных исполнительных органов власти. Представлены концептуальные соображения относительно возможностей таких оценок при условии более четкого обозначения их предмета (конкретных функций и полномочий) и степени реального воздействия на параметры территориальных ситуаций при имеющихся для этого ресурсах и тотальной зависимости от общегосударственной политики, законодательства и т.д. Проанализированы официальные методы рассматриваемой оценки и технологии установления и перераспределения полномочий региональных и местных властей. Показаны проблемы и возможности учета в деятельности органов власти результатов опросов населения.

**Ключевые слова:** регион, органы власти, результативность и эффективность, методы оценки, полномочия, управленческие воздействия, общественное мнение

## Abstract

The paper considers issues concerning the techniques allowing correct assessment of how effective the regional and municipal authorities operate. We present our general considerations whether such assessments could be applicable for more detailed matters of evaluation – such as separate duties or powers – and to what degree they really influence the parameters of local situations under the context of existing resources and all-out dependence on national policies, law, and etc. We criticize both current assessment techniques and practices of distribution and redistribution of regional and local powers. We also show the problems and possibilities of applying the results of pollings to the operation of authorities.

**Keywords:** region, authorities, effectiveness and efficiency, methods of assessment, powers, administrative effects, public opinion

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ: ТРИ ВОПРОСА

Оценка деятельности властных структур представляет немалые трудности для исследователей, которых в отличие от политиков и «читающей публики» интересуют не столько громкие «разоблачения», связанные с этим судебные разбирательства, отставки и т.п., сколько возможности объективного и корректного обозначения качества государственного и муниципального управления с использованием критериев и параметров, *адекватных* сути оцениваемого объекта. В первом десятилетии XXI в. актуализация вопроса об оценке качества государственного и муниципального управления была во многом связана с проведением широкомасштабной административной реформы и выстраиванием так называемой «вертикали управления». Общая неудовлетворенность качеством государственного и муниципального управления, предпринимаемыми мерами по его улучшению, а также методами и результатами оценки этого качества соседствует с распространенными суждениями о том, что при постоянном отсутствии серьезных объяснений причин и последствий принятия каждого властного решения никаких объективных оценок качества государственного и муниципального управления вообще не может быть. Действительно, корректные оценки качества государственного и муницип-

пального управления трудны, но, по моему убеждению, при определенных условиях вполне возможны. Для этого в первую очередь необходимо, чтобы под государственным и муниципальным управлением как объектом оценки понималось только то, чем оно является, а именно, *специфический вид управленческой деятельности, осуществляемый в жестко очерченных правовых границах исполнения конкретных полномочий и оказания публичных услуг*. При этом показатели состояния и динамики социально-экономической и политической ситуации в регионах и муниципальных образованиях должны учитываться лишь настолько, насколько региональные и муниципальные власти могут в соответствии с объемом своих полномочий и ресурсов оказывать на эти показатели конкретное воздействие.

Следует заметить, что сейчас в России, видимо, нет ни одного умеющего говорить человека, который хотя бы раз в день не давал бы гласную оценку действиям властей. Поводов для этого множество – от просмотра очередного выпуска новостей или выступления какого-либо представителя власти до получения счета на оплату услуг ЖКХ. Но в стране есть десятки тысяч человек, для которых оценивание действий власти является профессиональным занятием, – это соответствующие специалисты органов власти всех уровней, подготавливающие отчеты, справки, доклады и другие информационно-аналитические обязательные материалы для представления их «по инстанциям», сотрудники специализированных аналитических и рейтинговых служб, научные работники, политики и др. При этом большинство из них подготавливают исходные материалы, излагают их в определенной форме и направляют их своему руководству или «наверх» не из исследовательского интереса или праздного любопытства, а в связи с регламентными предписаниями<sup>1</sup>. Оценка результативности и эффективности деятельности региональных и местных властей требует определенной квалификации, особых знаний и умений, немалых средств и трудовых усилий, и вот здесь-то и возникают три фундаментальных вопроса: что, как и зачем?

---

<sup>1</sup> Требования подготовки различных информационно-аналитических материалов, прямо или косвенно характеризующих результаты управленческой деятельности, содержатся в большинстве должностных инструкций государственных и муниципальных служащих.

Действительно, **что** оценивают, рассуждая о результативности или эффективности (достижениях, недостатках) действий региональной и муниципальной власти? Ведь вычленишь собственно властно-регулятивную или властно-реализующую составляющую, кроющуюся в массе конкретных и противоречивых показателей динамики социально-экономических и политических процессов, весьма трудно и в методологическом, и в информационном отношении. Вряд ли следует доказывать, что вычленение управленческого воздействия из множества других факторов, одновременно формирующих состояние и динамику протекания этих процессов на территориях, возможно лишь при условии **однозначно выделенного предмета деятельности каждого уровня власти, действующего в границах собственных полномочий и нормативно закреплённых административных, кадровых, финансовых и иных ресурсов**. Это особенно важно потому, что более 90% действий региональных властей регламентируется на федеральном уровне, а практически все действия муниципальных властей – на федеральном и региональном уровнях, и оценки, выносимые «сверху» в адрес региональных и муниципальных властей, должны были бы осознаваться в значительной (если не основной) части как **оценки деятельности самого «верха»** – его налоговой, бюджетной, социальной, национальной, инвестиционной политики.

Не менее важен ответ на второй вопрос: **как** (на основе какой информации и при помощи какой методологии) можно было бы произвести корректную оценку действий региональной и местной власти? Имеется ли **целевым образом** организованная информация, адекватная поставленной задаче? Как эту информацию собрать, методологически правильно структурировать, дезагрегировать (или, напротив, интегрировать), проанализировать и не «потонуть» в ней? Как (это самое сложное) дать собственно оценку, в какой форме ее выразить? Задачи, возникающие при попытках ответить на поставленные вопросы, действительно непросты, и подтверждением этого может служить повсеместная критика предписанных федеральным центром и рассматриваемых далее методических положений по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1].

И наконец, третий вопрос: *зачем* (для чего, кому) нужны объективные оценки действий органов власти? Ответ на этот вопрос отнюдь не очевиден, поскольку в реальной жизни «оценщики» редко предлагают конкретные меры для улучшения ситуации, выделяют необходимые для этого ресурсы и т.д. Гораздо чаще используют результаты оценок лишь для наказания «отстающих» или для грантового поощрения немногих особо отличившихся. В результате *созидательно-управленческий* потенциал института оценочной деятельности оказывается незаслуженно мало востребованным.

В связи с вышесказанным далее обсуждаются следующие вопросы:

- что следует считать результативностью и эффективностью деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления?
- что официально предложено и практически используется для оценки их деятельности?
- как формируются полномочия региональных органов власти – главный предмет оценки их деятельности?
- согласуются ли расчетные и общественные оценки деятельности государственных и муниципальных органов власти?

В заключение кратко излагаются основные выводы, вытекающие из ответов на перечисленные вопросы.

## **ЧТО СЛЕДУЕТ СЧИТАТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В первой главе книги М. и Р. Фридманов «Хозяева своей судьбы» (о «могучей руке рынка») авторы, идеологи «свободного человека в свободной стране», задают вопрос: какова же роль правительства в системе, основанной на принципе добровольного обмена и сотрудничества? И отвечают, что «правительство есть не что иное, как способ, выбираемый людьми для достижения некоторых из своих целей, поскольку они *предполагают, что наиболее эффективно* (выделено

мой. – В.Л.) это можно осуществить с помощью соответствующих правительственных органов»<sup>2</sup>. Предположения об эффективности власти при любых критических оценках администраций и правительств действительно существуют, поскольку качество работы всей системы власти имеет не меньшее значение для любого общества, чем качество менеджмента для любого хозяйствующего субъекта – от транснациональной корпорации до малого предприятия. Власть принято не любить, для этого у каждого находится свой повод, и частные отрицательные оценки подкрепляются в той или иной степени аргументированной и профессиональной критикой со стороны оппозиции. Это явление характерно для всех стран мира, несмотря на то что мировой опыт полон примерами действительно эффективных и результативных действий органов власти по предотвращению кризисов и социальных взрывов, по ликвидации последствий экологических катастроф и международных конфликтов; результат таких действий – триллионы сохраненных долларов и тысячи спасенных жизней. Это впечатляющие, но отнюдь не все демографические, социальные и чисто хозяйственные положительные результаты действий современной власти, которые обычно не замечают. По экспертным оценкам, реальный вклад только исполнительной власти в рост ВВП в стабильно развивающихся странах составляет не менее 20%. И наоборот, парламентские и правительственные кризисы и даже простые забастовки государственных служащих вызывают незамедлительные отрицательные реакции валютных и товарных рынков, активизацию протестных движений и т.п.

Ясно, что результативность и эффективность государственного и муниципального управления существенно отличны от результативности и эффективности в экономике. При этом содержание понятий «результативность» и «эффективность» неодинаково и для оценки деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

С позиций здравого смысла применительно к оценке деятельности органов *исполнительной власти* можно интерпретировать *результативность* как *степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности*. Здесь не

---

<sup>2</sup> Цит. по: [2, с. 54].

существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (или содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важна лишь степень достижения (полностью, частично, на столько-то процентов, не выполнено) поставленной цели (ожидаемого результата). Поэтому только предельно конкретная и количественная фиксация ожидаемого результата в различных стратегиях, программах, проектах, частных решениях исполнительной власти в *своиственных им показателях* может стать исходным условием корректной оценки результативности. Результат как планируемые или фактически наступившие последствия действий региональных правительств и администраций весьма непросто выделить из совокупности последствий всего происходящего на конкретной территории, и применительно к нашему случаю выражение «после не значит поэтому» становится важным методологическим принципом.

Следует заметить, что понятие «результат» пока не прижилось в управленческой сфере, куда оно попало несколько лет назад в связи с попыткой перехода к технологии БОР – «бюджетированию, ориентированному на результат», одному из целевых ориентиров административной реформы. Аббревиатура БОР в последние полтора-два года почти полностью ушла из языка политиков, руководителей и специалистов (это разные группы госслужащих) федеральных, региональных и муниципальных органов экономического и финансового профиля, ей на смену пришли выражения «программный подход» или «программно-проектный подход» применительно не только к формированию расходной части бюджетов, но и к структурированию основных направлений деятельности правительств и администраций. Причина утраты интереса к технологии БОР, вероятно, состоит только в том, что так и не удалось (или не было умения, желания, стимулов) выстроить систему *проверяемых* индикаторов достижения целей каждого вида бюджетного назначения, т.е. точно идентифицировать связь между ресурсным обеспечением каждого властного действия и его результатом. К сожалению, этот же методический порок может свести на нет и смысл перехода к тотальному «программному управлению», а тем более, появившихся предложений об осуществлении федеральным центром «комплексных субсидий» не отдельных переданных регионам

полномочий, а всей их совокупности. Можно не сомневаться, что при реализации такой идеи ответственность региональной власти за исполнение *каждого* полномочия при явно недостаточных ресурсах для финансирования всей их совокупности никто не отменит.

В отличие от результативности *эффективность* деятельности органов исполнительной власти следовало бы определять исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов государственного и муниципального управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими<sup>3</sup> среди одноименных параметров на территориях других субъектов РФ (муниципальных образований). Например, если в результате каких-то действий органов исполнительной власти прежний объем государственных (муниципальных) функций и услуг обеспечивается с использованием меньшего объема указанных ресурсов или те же ресурсы позволяют увеличить объем государственных функций и услуг (или ускорить их выполнение, сделать их более доступными), то можно утверждать о прямой эффективности таких действий. Если же взаимозависимости использованных ресурсов и результата не столь просты, для оценки эффективности могут понадобиться специальные расчеты с применением методов аналогии или сопоставления разнокачественных характеристик результата и затрат (например, экономии времени граждан на получение паспорта и увеличения времени работников исполнительных органов на проведение всех необходимых для этого действий).

Одним из главных препятствий для осуществления корректных оценок эффективности является хорошо знакомое всем исследователям отсутствие *соизмеримых* количественных характеристик деятельности органов исполнительной власти по реализации их конкретных полномочий и столь же конкретных результатов соответствующих решений (действий). Если же данное условие не выполняется (а это обычное явление), то вместо эффективности в лучшем случае

---

<sup>3</sup> Как будет показано далее, в официальных методических рекомендациях для оценки сравнительной эффективности используются и средние значения одноименных индикаторов.



оценивается результативность соответствующих действий (наметили сделать то-то, выполнили на столько-то), причем, как будет показано далее, представления об эффективности и результативности смешиваются. Еще чаще оценки результативности и эффективности действий органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований подменяются оценками динамики параметров социально-экономической ситуации на территории субъектов РФ и муниципальных образований. Нельзя не отметить и желание «оценщиков» получать интегральные (их любят называть комплексными) оценки деятельности контролируемых органов: один сводный показатель, конечно же, удобнее для вынесения однозначного вердикта, и при таком подходе нет нужды разбираться в многоаспектной деятельности оцениваемых органов исполнительной власти.

Особых методологических подходов требует оценка деятельности *представительных органов власти* субъектов РФ и муниципальных образований. Как и в только что рассмотренном случае, *самостоятельная* законотворческая работа законодательных органов субъектов РФ и правотворческая работа представительных органов местного самоуправления сильно ограничены массивом нормативно-правовых установлений федерального центра (над местным самоуправлением к тому же «нависает» обязательное для исполнения законодательство субъектов РФ). Выделить для оценки *собственно региональную или муниципальную инициативную (самостоятельную) составляющую* можно лишь проведя кропотливый правоведческий анализ принимаемых актов.

Следует учитывать существенные различия в оценках *юридического качества* принимаемых законов субъектов РФ (актов местного самоуправления) и в так называемых оценках *регулирующего воздействия* этих законов и актов на параметры социально-экономической и политической ситуации на территории конкретного региона или муниципального образования. В отличие от многих пишущих по рассматриваемому вопросу я полагаю, что в современной России собственно юридическое качество нормативного акта не оказывает решающего воздействия на его результативность и эффективность. Да, все признают, что юридическая техника наших законодателей в последнее время недопустимо ухудшилась, что федеральные и региональ-

ные законы принимаются без должного обсуждения, а вытекающие из них подзаконные акты далеко не всегда им соответствуют и т.д. Однако не следует забывать, что даже идеально (с позиций юриспруденции) разработанный и принятый нормативный акт может нанести непоправимый ущерб обществу и конкретным людям, равно как и то, что впопыхах принятый закон при его неукоснительном исполнении может быть чрезвычайно полезен. Отмечу в связи с этим, что в число поводов для бесконечного изменения уже принятых законов и правовых актов местного самоуправления в последние 10 лет крайне редко входило исправление именно юридических погрешностей.

Постановка вопроса о результативности и эффективности закона (в более общем смысле – о его ответственности перед обществом) внешне парадоксальна. С одной стороны, каждый закон должен быть принят только для блага общества, и уже поэтому речь следовало бы вести лишь об ответственности за исполнение принятого закона вне зависимости от его предписаний, ибо *dura lex, sed lex*. Но с другой стороны, законотворчество и его результаты (как и все остальное в нашей жизни) «не без греха», и за это расплачивается не законодатель, а государство, народ, бизнес. Поэтому столь важно, чтобы каждый закон, принимаемый в России, можно было бы оценить не по тому, насколько он, например, приближает наше законодательство к «мировым стандартам» и страну – к идеальной модели социального, демократического и тому подобного общества, а по тому, насколько позитивны те изменения, которые он вносит в конкретный объект правового регулирования: в экономику, в социальную сферу, в защиту граждан от криминала и т.д. Оценка таких изменений исключительно сложна, поскольку они никогда не оказывают однозначного воздействия на все стороны (аспекты, содержательные составляющие) объекта правового регулирования и, тем более, на интересы общества, бизнеса и конкретных лиц, связанных с функционированием этого объекта.

Но можно ли вообще дать сколько-нибудь обоснованную оценку результативности и эффективности принятия конкретных нормативных актов – от конституций и уставов субъектов РФ до постановления городской администрации о мерах по благоустройству дворовых территорий? Думаю, что можно, но не всегда с требуемой доказатель-

ностью и не по всем прямым, сопряженным и отдаленно связанным объектам правового регулирования. Под *результативностью* нормативно-правового регулирования как важнейшего (если не единственного) предмета деятельности и оценки представительных органов субъектов РФ и местного самоуправления следует понимать соответствие параметров фактических результатов принятия конкретного нормативного акта параметрам цели его принятия. Поэтому оценить результативность принятия любого нормативного акта можно только в том случае, если из преамбулы или иных разделов этого акта можно вынести суждение о том, *зачем он был принят*. К сожалению, перечень целевых параметров принятия нормативных актов (или хотя бы намеки на возможность установления таких параметров) иногда можно найти лишь в крайне формально составляемых «обоснованиях» принятия актов, которые живут отдельно от их текста и уже поэтому крайне редко используются при оценке их результативности.

*Эффективность* деятельности представительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований следует трактовать как соотношение количественно выраженного (чаще всего в стоимостной форме) объема ресурсов, израсходованных на реализацию каждого принятого акта и полученного фактического эффекта (опять же в стоимостной, но, возможно, и в натуральной форме). Так, если на реализацию принятого нормативного акта муниципального уровня о новом порядке контроля оплаты проезда граждан на местном транспорте потребуются ежегодные расходы транспортных организаций в размере  $N$  руб., а эффект (в результате сокращения безбилетного проезда) будет равен  $M$  руб., то прямая эффективность принятия указанного акта составит  $M/N$ . При этом расходы и эффект могут относиться к разным субъектам: например, затраты на реализацию нормативного акта о преференциях какой-либо коммерческой структуре может нести бюджет, но основной эффект получит только эта структура и лишь в какой-то степени (и необязательно) – тот же бюджет (потенциальный рост налоговых поступлений). В целом же оценки эффективности нормативных актов, принятых представительными органами власти субъектов РФ и муниципальных образований, не всегда возможны, но в ряде случаев просто необходимы.

Результативность и эффективность нормативных актов часто отождествляют. Так, по мнению авторитетных специалистов по социологии права, эффективность закона определяется соотношением между целями содержащихся в нем правовых норм и результатом их реализации в социальной практике [3, 4]. При этом сторонники подобных отождествлений считают необходимым учитывать и такие факторы эффективности, как соответствие содержания закона или другого нормативного акта социально-экономической ситуации (это я назвал бы «реалистичностью закона»), уровень правовой культуры и правосознания граждан, а также качество деятельности правоохранительных и правоприменительных органов. Короче говоря, предлагается считать, что «эффективность права – это эффективность не какой-то отдельной нормы, а всей правовой системы». К сожалению, в значительно меньшей степени рекомендуется учитывать столь серьезные в современной России различия в реальном правоприменении и в правосознании тех, кто не может или может влиять на исполнение закона в связи с наличием административных, коррупционных и иных ресурсов.

Проведение корректной оценки результативности и эффективности деятельности представительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований тем более сложно, чем многоаспектнее результат принимаемых ими нормативных актов<sup>4</sup>. Действительно, как можно оценить результативность и эффективность даже таких

---

<sup>4</sup> В последнее время в России критически переосмысливаются методология оценки эффективности правовой системы, рекомендованная проектом Всемирного банка «Doing Business», и соответствующая практика. Начиная с 2003 г. по этой методике ежегодно определяются и публикуются результаты исследования эффективности правовых систем различных стран и формулируются рекомендации по их совершенствованию, а итогом становится общий рейтинг правовых систем 183 государств, характеризующий, по утверждению разработчиков, качество нормативно-правовых условий ведения предпринимательской деятельности. Попытки применения методики «Doing Business» для оценки деятельности представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления показали, что это принципиально возможно лишь для той части указанной деятельности, которая непосредственно влияет на условия предпринимательства при крайне сложном выделении собственно регионального или муниципального регулирования (почти все определено федеральным центром).

нормативных актов местного и временного значения, как принятое городской думой решение о проведении очередного Дня города? В таких случаях разработчики обычно переходят из области обоснований результативности или эффективности в область юридической аксиологии, в область политологической и социологической аргументации. В связи с вышесказанным становится очевидным, что корректная оценка влияния деятельности представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на объекты правового регулирования может состояться лишь в том случае, если будут реально усовершенствованы порядок планирования и проведения законопроектной работы, механизм узаконенной экспертной деятельности, информационное и аналитическое обеспечение разработки проектов нормативных актов, если будут расширены публичные обсуждения и если удастся отказаться от кулуарного стиля подготовки и принятия правовых актов. Решению этой задачи могло бы также способствовать введенное в обязательную практику дополнение каждого принимаемого (корректируемого, признаваемого утратившим силу) правового акта перечнем целевых параметров, позволяющих однозначно оценить будущую результативность принимаемых актов. Не менее важной представляется разработка методов вычленения воздействия собственно правового компонента на формирование и развитие политической, экономической и других общественно значимых ситуаций на территории регионов и муниципальных образований. Насколько мне известно, в России и за рубежом таких методов не существует, но отечественные пионерные исследования в этой сфере (см., например, [5]) дают основания надеяться на их создание и практическое использование.

В известных мне публикациях и отчетно-аналитических материалах, содержащих оценки деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, мне ни разу не встречались оценки деятельности третьей ветви этой власти – *судебной*. Это неудивительно, поскольку собственная судебная власть на субфедеральном уровне присутствует только в форме конституционных или уставных судов (организованы менее чем в двух десятках регионов) и мировых

судов, а все районные, городские<sup>5</sup> и другие суды общей юрисдикции и арбитражные являются судами *федеральными*. Тем не менее сведения о результативности и эффективности функционирования даже такой усеченной ветви судебной системы субъектов РФ могли бы сделать оценки действия региональной власти более целостными.

Таковы, в общих чертах, некоторые принципиальные соображения о смысле и проблемах оценки деятельности органов власти субъектов РФ и муниципальных образований. Можно ли найти такие оценки в большинстве проводимых исследований по региональной и муниципальной проблематике и что предлагает в этом отношении федеральный центр?

### **ХАРАКТЕРИСТИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ И МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТЕЙ ПО ИХ РЕГУЛИРОВАНИЮ: ОФИЦИАЛЬНАЯ ВЕРСИЯ**

Изучение различных аспектов социально-экономической и политической ситуации на территории субъектов Федерации и муниципальных образований, так же как и исследование воздействия власти на параметры этой ситуации, во всем мире осуществляется на базе статистической (реже – социологической) информации. Отечественную статистику принято критиковать за неполноту и за методологически небезупречные значения ряда показателей, но было бы несправедливым не напомнить о том, что в ежеквартальных и ежегодных изданиях Росстата большинство отслеживаемых статистикой социальных и экономических параметров уже давно представляются в региональном разрезе, что несколько лет назад в этих же изданиях появились статистические описания крупных городов, что Росстат выпускает множество тематических сборников по отдельным направлениям экономической и социальной жизни с обязательным представлением данных в субфедеральном разрезе, что в большинстве субъектов Фе-

---

<sup>5</sup> Эти названия судов означают только место их нахождения. Так, например, Басманный суд г. Москвы является федеральным судом, расположенным в Басманном районе Центрального административного округа Москвы.

дерации периодически публикуются собственные статистические сборники в разрезе муниципальных образований и т.д. Следует отметить, что Росстат не ограничивается сухим перечнем показателей и в ряде случаев включает в свои публикации элементы оценочного характера. Таковы, например, характеристики места региона в Российской Федерации по тому или иному параметру или характеристике изменения показателей во времени<sup>6</sup>.

В последнее время все чаще используемыми источниками данных для характеристики территориально опосредованных социально-экономических и политических процессов стали сайты практически всех органов публичной власти, а также публикации, содержащие результаты электоральных и социологических исследований. Так, постоянно публикуются материалы Левада-Центра, Фонда общественного мнения и десятков других социологических организаций, расположенных в различных регионах России, которые регулярно проводят опросы всех групп населения, выявляя его социальное самочувствие и отношение к власти в целом и ее конкретным действиям не только в разрезе субъектов Федерации, но и отдельно по городской и сельской местности, по мегаполисам и «провинции». В результате шкала статистических характеристик социально-экономической ситуации стала соседствовать со шкалой *общественных мнений*.

На вышеуказанных информационных источниках основывались хорошо известные работы Л.Б. Вардомского, А.Г. Гранберга, И.В. Гришиной, Н.В. Зубаревич, В.В. Климанова, В.А. Крюкова, О.В. Кузнецовой, А.А. Куклина, В.Н. Лаженцева, П.А. Минакира, В.Е. Селиверстова, Е.Е. Скатерщиковой, С.А. Суспицина, А.И. Таркина, Р.Ф. Туровского, А.Н. Швецова, Б.М. Штульберга и других,

---

<sup>6</sup> Гораздо реже используются крайне важные для объективной характеристики региональной и муниципальной ситуации базы данных крупных и средних предприятий и организаций различных форм собственности. Здесь на трудности получения такой информации («коммерческая тайна» и проч.) накладываются проблемы учета теневой составляющей (от трудоузанятости до базы налогообложения) и особенности размещения «центров отчетности», часто не совпадающего с местами дислокации производственных и иных объектов.

не менее авторитетных ученых. Ими выполнены прекрасные исследования практически всех аспектов состояния территорий России, но почти ни в одной из работ нет интересующего нас анализа прямого или косвенного воздействия на это состояние непосредственно органов власти и, тем более, нет количественно выделенной доли этого воздействия из воздействия всей совокупности факторов, определяющих социально-экономическую и политическую ситуацию в каждом регионе страны, нет анализа причин и следствий межрегиональных различий участия властных структур в формировании указанной ситуации и т.д. Это объясняется двумя объективными моментами: отсутствием внешнего заказа и внутренней потребности в проведении подобных исследований и отсутствием методически выверенных представлений о том, каким образом и на каких исходных материалах можно было бы основывать соответствующую работу.

В числе работ, по определению ориентированных на оценку воздействия региональных властей на протекание территориально опосредованных социально-экономических и политических процессов, следует отметить чрезвычайно популярные ныне опыты **регионального рейтингования**. Это относительно простая среди сравнительно-оценочных работ, что, вероятно, и делает ее столь удобной для демонстрации движения (в ту или иную сторону) региона по конкретному индикатору. В этом отношении показательны новейшие рекомендации по использованию рейтинговых оценок, сформулированные работниками НИИ Счетной палаты РФ с учетом накопленного опыта и, главное, здравого смысла [6]. Авторы считают, что надо «основное внимание уделять трем блокам – экономическому, уровню жизни населения и инвестиционной деятельности территорий», предлагают «табличный инструментарий поэтапного определения рейтинга», а также высказывают абсолютно логичное (в рамках поставленной задачи) соображение о том, что «количество показателей следует ограничивать исходя из тесной корреляции многих из них». По мнению авторов, реально для нужд типологии регионов с учетом зарубежного опыта можно считать достаточными 6–10 показателей, которые должны быть контролируемы. По критерию контролируемости показателей деятельности они выделяют следующие ситуа-



ции: «(1) отсутствие показателей деятельности; (2) показатели деятельности есть, но они не включаются в бюджетный процесс, слабый контроль; (3) показатели деятельности включаются в бюджетный процесс, регулярный контроль достижения плановых показателей; (4) показатели деятельности включаются в бюджетный процесс, с ними увязываются объемы бюджетных ассигнований; (5) в бюджетный процесс включаются не только непосредственные показатели деятельности, но и конечные показатели (показатели социально-экономического эффекта в обществе)». Авторы представили убедительный пример реализации предложенной ими методики рейтингования «социально-экономического развития территорий (комплексной оценки ситуации в регионах) с использованием 10 показателей, два из которых (по промышленности и сельскому хозяйству) являются интегрированными».

Подобные рейтинговые технологии дают возможность сделать некоторые оценки социально-экономической ситуации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, но не позволяют или позволяют с «большой натяжкой» судить о результативности и эффективности деятельности территориальных органов власти.

Выстраивание «вертикали управления» и другие действия федерального центра в контексте административной реформы побудили к проведению оценок деятельности региональных, а затем и муниципальных органов власти в **обязательном порядке**. Начало этому положили утвержденные в 2007 г. Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия перечни соответствующих показателей, методика оценки и форма представления федеральному центру отчетных материалов (в виде специальных докладов). Затем был издан Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 606 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этим указом, изданным в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утверждался перечень **обязательных показателей**

для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и поручалось вышеназванной Комиссии разработать и утвердить, во-первых, перечень **дополнительных показателей**, в том числе показателей эффективности использования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ, во-вторых, **методику оценки** эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и, в-третьих, **форму доклада** высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

В исходный (обязательный) перечень показателей оценки эффективности включены такие параметры социально-экономического состояния территорий, как объемы ВРП, инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека, реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, уровень безработицы (по методологии МОТ) в среднем за год, смертность населения (младенческая, в возрасте от 1 года до 4 лет, от 5 до 9 лет, от 10 до 14 лет, от 15 до 19 лет, материнская, в трудоспособном возрасте – всего и в том числе по трем основным причинам и в результате дорожно-транспортных происшествий) и тому подобные показатели, крайне слабо зависящие от усилий региональных властей, причем, естественно, не указывалось, каким образом можно эти усилия оценить. В 2010 г. к таким показателям добавились энергоемкость ВРП, доля энергетических ресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме энергетических ресурсов, производимых на территории субъекта РФ, и еще несколько подобных.

В то же время среди обязательных показателей присутствовали и такие, которые можно было достаточно четко связать с **деятельностью региональных властей по реализации политики федерального центра**. Таков, например, типичный своей развернутостью

показатель доли в целом по субъекту Федерации многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, включая непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управление управляющей организацией, в том числе муниципальной формы собственности (отдельно – в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (отдельно – в форме государственных учреждений), частной формы собственности (отдельно – хозяйственными обществами со 100%-й долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности). К такой же категории показателей «эффективности» региональных органов власти можно отнести долю государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование или на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат, удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, в числе выпускников, участвовавших в ЕГЭ, и долю государственных (муниципальных) медицинских учреждений, переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности, а также переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат. Более непосредственно соотносились с результатами деятельности региональных властей такие показатели, как обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте РФ, удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 чел. населения. Бесспорно позитивным моментом следует считать сформулированную рекомендацию использовать для оценки эффективности деятельности властей субъектов РФ показатели удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью, удовлетворенности населения медицинской помощью, качеством общего

образования, начального и среднего профессионального образования и т.д., выявляемой на основании опросов населения (следовало учитывать положительные значения оценок в процентах от числа опрошенных).

Аналогичным по содержанию стал и утвержденный все той же Комиссией при Президенте РФ перечень *дополнительных показателей*, рекомендованных для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Что могли дать для подобной оценки такие, например, практически не зависящие от властей региона показатели, как «величина прожиточного минимума» или «индекс превышения среднедушевого оборота розничной торговли и объема платных услуг» относительно этого «минимума»? Насколько зависят от усилий губернатора такие показатели, как «число преступлений, совершенных лицами, в отношении которых вынесены обвинительные приговоры, вступившие в законную силу» или «доля лиц, ранее осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу», особенно если учесть, что и первое, и второе находится в числе предметов ведения федеральных органов? Правда, в дополнительном перечне таких показателей было не столь много, как в обязательном, и ряд позиций действительно могли быть в какой-то степени непосредственно соотнесены с деятельностью региональных властей. Таковы, например, «объем незавершенного строительства, осуществляемого за счет средств консолидированного бюджета субъекта РФ», «степень реализации в субъекте РФ мер по профилактике терроризма и готовности к минимизации и ликвидации его последствий» и еще около 20 показателей.

Своеобразную пикантность «оценке эффективности» придает то обстоятельство, что она определяется на основе официально утвержденного доклада высшего должностного лица исполнительного органа власти субъекта РФ (т.е. того, чья деятельность оценивается) о достигнутых значениях показателей для вышеуказанной оценки за текущий год и их планируемых значениях на трехлетний период. В этом документе в соответствии с утвержденной инструкцией (детально

регламентирующей характер исходной информации и метод расчета<sup>7</sup>) приводятся значения всех без исключения обязательных и дополнительных показателей, к сожалению, опять же более характеризующих ситуацию на территории субъекта РФ, чем усилия властей по ее регулированию.

Обрабатываться все перечисленные показатели (в дезагрегированном виде их было около 300) и делаться конечные выводы должны были на основе утвержденной Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1]. Предполагалось, что этот документ позволит корректно оценить вышеуказанную деятельность с учетом эффективности расходования бюджетных средств, динамики изменения показателей качества жизни, уровня социально-экономического развития региона, а также степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления. Результаты такой оценки должны были дать возможность установить «зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг».

На основе Методики предполагалось оценивать эффективность деятельности региональных органов власти «в социально-экономической

---

<sup>7</sup> Типичный пример: показатель «доля населения, охваченного телефонной связью, – всего, в том числе мобильной. Единица измерения – процентов. Источник информации: Росстат – формы № 44 и № 54 субъект РФ. Разъяснения по показателю: отдельно рассчитывается показатель по доле населения, охваченного телефонной связью, который определяется как отношение количества основных телефонных аппаратов фиксированной связи к численности населения региона на конец года, выраженное в процентах. Показатель доли населения, охваченного мобильной связью, определяется как отношение количества абонентов сетей подвижной радиотелефонной (сотовой) связи к численности населения региона на конец года, выраженное в процентах. Значения данных показателей не суммируются».

сфере по направлениям: развитие экономики, уровень доходов населения, политика в сфере обеспечения безопасности, здоровье, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика». Выбор именно таких направлений для проведения оценки был обусловлен наибольшим объемом расходов консолидированного бюджета субъекта РФ именно в этих сферах и их прямым влиянием на качество жизни населения. Анализ удовлетворенности населения доступностью и качеством услуг здравоохранения и образования, а также деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ должен был осуществляться на основе информации, представленной уполномоченным органом и (или) организацией, проводившей соответствующие опросы.

Эффективность деятельности органов власти предлагалось определять на основе анализа динамики показателей за определенный период, а также путем сравнения их значения со среднероссийским уровнем, с нормативным значением показателя, со значением, установленным или рекомендованным в соответствии с нормативными правовыми и иными актами, и со значением предыдущего периода. При этом допускалась возможность сравнения со значением соответствующего показателя, установленного экспертным путем. Декларировалось, что при проведении такого анализа будет определена **степень зависимости значения показателя от решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти субъекта РФ.**

Методика предлагала развернутые (некоторые – на двух-трех страницах) алгоритмы выполнения оценок каждого показателя. В качестве примера приведу (с сохранением стилистики источника) один из самых кратких.

**«Оценка эффективности** (по смыслу – неэффективности. – В.Л.) **управления кадровыми ресурсами в общеобразовательных учреждениях.** Расчет проводится по числу учеников, приходящихся на одного учителя в общеобразовательных учреждениях.

$$P_1 = (Ч_y/U_\phi - Ч_y/U_\psi) \cdot Z_{\text{сзпу}} \cdot 12 \text{ мес,}$$

где  $P_1$  – объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (учителя) (тыс. руб.),  $U_\psi$  – целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя (человек),  $U_\phi$  – среднее число учеников, фактически приходящихся на одного учителя в субъекте РФ,  $Ч_y$  – число учеников в субъекте РФ

(чел.),  $Z_{\text{сзпу}}$  – среднемесячная номинальная начисленная заработная плана учителей в субъекте РФ (тыс. руб.).

Расчет эффективности управления кадровыми ресурсами (учителя) производится при  $Y_{\text{ф}} < Y_{\text{ц}}$ . Получаемое выражение отражает эффективность управления кадровыми ресурсами в субъекте РФ. При избыточном значении показателя должна проводиться оптимизация численности учителей. Неэффективные расходы, обусловленные излишней штатной численностью иных работников общеобразовательных учреждений (административно-управленческого персонала, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс), определяются, исходя из их оптимальной численности в диапазоне 35–40 процентов от штатных должностей учителей».

Сводную оценку деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ рассмотренная Методика и ряд других методических рекомендаций, и в первую очередь Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2008 г. № 608 (в редакции от 18 декабря 2010 г. № 1053), рекомендуют осуществлять по весьма сложной процедуре. Согласно Правилам, «комплексная оценка... определяется исходя из уровня и динамики эффективности в сферах государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта РФ, здравоохранения, образования и жилищно-коммунального комплекса» с использованием расчетных и экспертных технологий. По такой схеме Правительство РФ оценивало эффективность региональной власти в течение последних пяти лет, и нельзя сказать, что критика методических основ этой оценки оставалась без внимания. В соответствии с Протоколом совещания у Председателя Правительства РФ 26 января 2011 г. были даны поручения по подготовке и внесению в Правительство РФ предложений «по сокращению перечня показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и совершенствованию механизмов их применения», а в соответствии с Протоколом заседания Правительства РФ от 24 марта 2011 г. – по разработке перечня показателей для оценки эф-

фективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере продовольственной безопасности.

В конце 2011 г. Минрегионом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти был подготовлен соответствующий проект постановления Правительства РФ. Предложено «в целях существенной оптимизации (!? – *В.Л.*) количества показателей в сторону их уменьшения» исключить из их перечня (снова сохраняю стилистику документа) «прежде всего, общие показатели, которые могут быть рассчитаны на основе исходных показателей, ряд показателей, не отражающих непосредственно реализацию полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, а также показатели, не используемые при подготовке проектов докладов Президенту РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». В этом же проекте в связи с начавшейся реформой образования предложено внести изменения в нормативы деятельности общеобразовательных учреждений, используемые для расчета неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (отдельно по городской и сельской местностям). Предлагалось также ввести в систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ отдельный раздел «Продовольственная безопасность», причем в качестве конечных социальных результатов обеспечения продовольственной безопасности в субъекте РФ предлагались показатели, «выражающие экономическую и физическую доступность продовольствия для населения региона». Экономическую доступность продовольствия должны были характеризовать доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домашних хозяйств субъекта РФ, среднегодовой индекс потребительских цен на продовольственные товары (без алкогольных напитков) и доля охвата учащихся общеобразовательных учреждений горячим питанием, физическую доступность продовольствия – обеспеченность населения торговой площадью магазинов (павильонов). Для характеристики сферы товарного обращения продовольствия предлагалось использовать индекс физического объема оборота розничной торговли продуктами питания, а сферы производства – индексы производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий и производства пищевых продуктов, включая напитки (все в сопоставимых ценах).



Кроме того, рассматриваемым проектом постановления Правительства РФ предлагалось утвердить изменения, вносимые в связи с перечисленными новациями в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и в типовую форму доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за три года. В целом же никаких смысловых новаций, способных обеспечить корректную оценку именно *деятельности органов региональной власти*, в рассматриваемых предложениях не содержится.

Как и следовало ожидать, аналогичные методические подходы к оценке эффективности были приняты и для оценки деятельности муниципальных администраций.

## **ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В УСЛОВИЯХ ИХ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА, СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Полномочия органов власти – главный предмет оценки их деятельности, но, как и все другие атрибуты российской власти, предмет весьма пластичный, при том что за 20-летнюю историю установления (разграничения, делегирования и т.п.) полномочий никаких доказательств результативности и эффективности (правовой, социальной, экономической) появления новых или, чаще, перераспределения имеющихся полномочий не приводилось. Напомню, что первичная конструкция распределения полномочий между органами власти создана статьями 71–73 и 130–132 Конституции РФ, в которых был представлен перечень так называемых *предметов ведения* Российской Федерации, совместно Российской Федерации и субъектов РФ, только субъектов РФ (по «остаточному принципу») и перечень *«вопросов местного значения»*, решаемых органами местного самоуправления, с указанием на то, что эти органы «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых

для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». С этого времени «предметы ведения» и «вопросы местного значения» конкретизировались в федеральных законах в формате «полномочий», перечень которых в конце 2011 г., по подсчетам рабочей группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, образованной в соответствии с Распоряжением Президента РФ № 425-рп от 27 июня 2011 г., **превышал 4,6 тыс. позиций**. Подчеркну, что это только экспертная и, вероятно, неполная оценка перечня полномочий, поскольку общегосударственного их реестра до сих пор не существует. Проблема, однако, не в том, что полномочий много, а в том, что процедуры обоснования их появления, распределения по уровням власти и исполнения никак не регламентируются.

С момента принятия Конституции РФ и до настоящего времени перечень полномочий органов власти федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований постоянно пополнялся и так же постоянно они перераспределялись, причем периодически делались попытки упорядочения уже накопленного массива полномочий (примером может служить принятый в 1999 г. Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Наиболее кардинальная трансформация схемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти произошла в 2003 г., когда были приняты Федеральные законы № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принятие только первого из этих законов потребовало пересмотра базовых положений 155 ранее принятых федеральных законов (включая Бюджетный и Налоговый кодексы РФ) и прекращения действия 41 федерального закона. Соответственно потребовали изменения положения нескольких тысяч законов субъектов РФ.

В свое время обсуждение Федерального закона № 122 сосредоточилось на пресловутой «монетизации льгот», и этот вопрос, к сожалению, отодвинул на второй план такие содержащиеся в этом законе новации, как, во-первых, установление исчерпывающего (закрытого) перечня из 41 полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также исчерпывающего (закрытого) перечня вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа (поселений, муниципальных районов и городских округов) и, во-вторых, наделение органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления полномочиями федеральных органов государственной власти только при условии предоставления субвенций из федерального бюджета. К тому же 122-й закон, детально регламентируя схему разнесения полномочий и ресурсов по всем трем уровням власти, утвердил приемлемость любых меж- и внутрирегиональных различий в нормативно-правовом регулировании и в осуществлении (финансировании) полномочий, отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Отмечу, что, к сожалению, реализация всех этих принципиальных положений происходила в лучшем случае формально.

Процесс перераспределения полномочий с тех пор не останавливался, его лишь в некоторой степени «притормозили» указы Президента РФ и правительственные постановления о реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти и о проведении первого и второго этапов административной реформы (2004–2008 гг.). Очередной пересмотр схемы разграничения полномочий по уровням власти был инициирован в середине 2011 г. известным поручением Президента РФ Правительству РФ о разработке предложений по «децентрализации полномочий» с формированием двух рабочих групп, которые возглавили заместители Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак и А.Г. Хлопонин. Эти предложения должны были в значительной степени скорректировать число и объем полномочий сотен территориальных органов федеральных органов власти, в которых в конце 2011 г. работало (без учета занятых в территориальных правоохранительных органах, в сфере обороны и безопасности) около 400 тыс. чел. Огромная аналитическая работа, прове-

денная указанными группами совместно со специалистами комитетов Совета Федерации и Аналитического управления его аппарата, позволила экспертно рассмотреть около тысячи предложений, поступивших из правительств и администраций субъектов РФ, и сделать ряд любопытных обобщений и выводов.

Аналитики отмечали, что не всегда последовательный и внутренне противоречивый процесс перераспределения полномочий был закреплен более чем в 200 законодательных актах только федерального уровня и количество таких актов постоянно увеличивается. Были подтверждены ранее показанные во многих исследованиях такие негативные явления, как фактическое исключение из компетенции субъектов РФ либо ослабление большого числа полномочий, отнесенных Конституцией РФ к предметам совместного ведения, избыточная детализация законодательного регулирования в законах по предметам совместного ведения, недостаточный учет интересов субъектов РФ при чрезмерном ведомственном регулировании со стороны федеральных органов исполнительной власти. Отмечалось, что преобразования, проводимые в сфере разграничения полномочий, редко базировались на принципе соответствия полномочий тому уровню власти, на котором они возникают и могут наиболее эффективно реализовываться с учетом интересов населения (принцип субсидиарности), а многие аспекты общественных отношений вообще не нашли регламентации в предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения (в сферах миграции, экологического контроля и др.), не были приняты такие важные федеральные законы, как, например, «О транспортном обслуживании населения», «О водоснабжении и водоотведении». В свою очередь, субъекты РФ имеют недостаточно полномочий в сфере природопользования и в ряде сфер экономической деятельности, которые могли бы в известной степени снять остроту проблемы недостаточного налогового потенциала регионов. Это тем более важно потому, что самой острой проблемой остается ресурсное (финансовое, бюджетное, налоговое) обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при вопиющем дисбалансе между объемом полномочий, закрепленных за тем или иным уровнем власти, и уровнем их финансового обеспечения. Не компенсируется субвенциями из федерального бюджета даже содержание переданного

в собственность субъектов РФ федерального имущества, необходимого для осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий.

Во второй половине 2011 г. в ходе очередного сбора предложений по рассматриваемому вопросу субъекты РФ предлагали передать на федеральный уровень около 250 полномочий, причем по отдельным из них мнения были весьма консолидированными. Так, 38 субъектов РФ предложили передать на федеральный уровень 64 полномочия в сфере социального обеспечения отдельных категорий граждан, 26 субъектов РФ – 61 полномочие в сфере лесных, земельных, водных отношений, недропользования, экологии, охраны и использования животного мира, 20 субъектов РФ – более 30 полномочий в сфере здравоохранения и регулирования доступности лекарственных средств, 11 субъектов РФ – 13 полномочий в сфере образования, науки и научно-технической политики. Предлагалось также передать на федеральный уровень от пяти до 10 полномочий практически по всем сферам деятельности исполнительных органов власти, в том числе полномочия по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей, по предоставлению мер социальной поддержки лицам, проработавшим в тылу (предложение 13 субъектов РФ), награжденным орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и жертвам политических репрессий. Симптоматичны предложения о передаче на федеральный уровень полномочия по обеспечению жилыми помещениями по месту жительства и вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного за ними жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении (или учреждения социального обслуживания), в учреждениях всех видов профессионального образования, после окончания службы в Вооруженных силах РФ, после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Одновременно из субъектов РФ поступили предложения о передаче с федерального на региональный уровень около 700 полномочий, причем, как и в первом случае, выявились устойчивые зоны общих интересов. Так, 56 субъектов РФ предлагали передать на региональ-

ный уровень около 270 полномочий по регулированию лесных, земельных и водных отношений, а также полномочий в сфере недропользования, экологии, охраны и использования животного мира, 27 субъектов РФ – 63 полномочия в сфере социального обеспечения отдельных категорий граждан, 15 субъектов РФ – 46 полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства и регулирования тарифов, 13 субъектов РФ – 32 полномочия в сфере градостроительства. Весьма частыми были предложения по закреплению за субъектами РФ полномочий в сфере охраны окружающей среды, включая полномочия в части принятия нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ, полномочия по осуществлению государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъектов РФ, и по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Показательно, что выполнение большинства полномочий, которые субъекты РФ предлагали передать им полностью, *дублировалось* территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Так, например, дублировались полномочия по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам, предусмотренные Федеральным законом № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. и постановлением Правительства РФ № 323 от 30 июня 2004 г.; полномочия по осуществлению контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых в п. 3 ст. 6 Федерального закона № 61-ФЗ от 12 апреля 2010 г. и в Постановлении Правительства РФ № 203 от 31 марта 2010 г., и т.д. Таких примеров – сотни, в связи с чем представляются более чем обоснованными предложения об установлении единого способа закрепления полномочий в федеральных законах при строгой регламентации последующей подзаконно-творческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Практически полезны предложения о существенном сокращении числа категорий полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов при исключении так называ-

емых добровольных полномочий и административных полномочий, якобы не требующих финансового обеспечения. Столь же полезным было бы приведение формулировок полномочий, содержащихся в «отраслевых» законах, в соответствии с формулировками из перечня п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Наиболее радикальным решением проблемы могли бы стать **принятие Федерального закона** «О порядке установления, ресурсного обеспечения и перераспределения исполнения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» с закреплением в нем, во-первых, положения о создании и постоянном ведении единого реестра полномочий, во-вторых, механизмов согласования интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при принятии решения о передаче полномочий и, в-третьих, порядка разработки и рассмотрения Федеральным Собранием проектов федеральных законов, затрагивающих полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения и устанавливающих разграничение таких полномочий, проектов федеральных законов, затрагивающих полномочия муниципальных образований, и, главное, введение обязательной социально-экономической и финансовой экспертизы законопроектов. И разумеется, предлагаемый федеральный закон должен закрепить положение о том, что **главным предметом оценки деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти должна стать степень исполнения закрепленных за ними полномочий**. Но для этого каждое полномочие должно обладать всеми свойствами контролируемости (наличие проверяемых целевых показателей), чего в настоящее время фатально не хватает. Эти требования менее всего суть плод моего чрезмерно критического отношения к существующей практике. Напомню, что на декабрьском (2011 г.) заседании Госсовета Председатель Правительства РФ указал на то, что уже подготовленное очередное перераспределение полномочий между федеральным центром, региональными и муниципальными властями нуждается в более серьезном обосновании.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОЦЕНКИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

«Глас народа» почти никогда не звучит в унисон с голосом власти, – в современном мире это норма, и оценочный вес «общественного мнения» при принятии ответственных властно-управленческих решений, как правило, невелик. Это, в частности, показали в конце 2011 – начале 2012 г. реакции властей на протестные движения в странах еврозоны, в США, Казахстане и России. Симптоматичны и те позиции, которые занимает «глас народа» в наших официальных методиках. Так, в уже упоминавшихся Правилах выделения грантов субъектам РФ при расчете интегрального «показателя деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» рекомендуется «уровень результативности» этих органов принимать с коэффициентом 0,4, «уровень эффективности расходования бюджетных средств» – с коэффициентом 0,5 и «уровень оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» – только с коэффициентом 0,1. Дело, видимо, в том, что индивидуальные мнения о качестве власти, часто основанные на впечатлениях о единичном контакте с каким-либо представителем власти и эмоционально переносимые на систему власти как таковую, в большинстве случаев представляются излишне субъективными и не учитывающими реальные возможности конкретных органов власти.

При проведении опросов населения слишком многое зависит и от формулировки вопроса. Как ответить на вопрос «Удовлетворены ли вы качеством образования?», если ребенок плохо учится или ему задают слишком много (по вашему мнению) домашних заданий? Здесь ситуацию в какой-то степени спасает массовость опроса, и разнობой мнений тоже может служить своеобразной оценкой. В конце 2011 г. в разгар протестных выступлений были опубликованы результаты сразу нескольких общероссийских опросов, касающихся удовлетворенности населения уровнем жизни: довольных оказалось 34%, недовольных – всего 10% и ответивших «и да, и нет» – около 50%. Очень неплохие оценки.

Парадоксальной коллективной оценкой власти стали хорошо известные итоги выборов депутатов Государственной думы, региональных и муниципальных представительных органов в декабре 2011 г.



Первым парадоксом стало то, что голосуя за *новую* власть, избиратель давал, по сути дела, негативную оценку власти *существующей*, поскольку на перемены в ее составе он особо не надеялся. Второй парадокс состоял в том, что избирая *представительную* власть, граждане исходили из групповых или индивидуальных оценок *всех трех ветвей власти*: в первую очередь исполнительной, затем – судебной и лишь в третью очередь – представительной (законодательной). Это произошло потому, что в общественном сознании запечатлевается не текст законов и иных правовых актов, а результаты их применения в работе больниц, школ, общественного транспорта, полиции и тому подобных объектов регулятивной или прямой деятельности власти *исполнительной*. Наконец, парадоксальны несовпадения результатов оценки региональных властей по утвержденным федеральным центром методикам и правилам и итогов выборов в региональные законодательные собрания<sup>8</sup>. Каким может быть воздействие результатов таких выборов и последующих протестных выступлений в столице на результативность и эффективность деятельности региональных и муниципальных органов власти? Почти никаким, если не считать некоторых изменений в избирательном праве, ведь территориальная структура полномочий и ресурсов для их реализации остается практически неизменной.

Своеобразным выразителем оценок власти со стороны общества, его представителем и защитником его интересов должен был стать российский *институт уполномоченных по правам человека* – институт конституционный и отчасти чиновничий (уполномоченные – должностные лица), что делает его достаточно действенным. Отечественная модель омбудсменства сделана по западным лекалам, и результаты оценок состояния прав человека в России, содержащихся в соответствующих докладах и других материалах наших уполномоченных, вызывают за рубежом значительно больший интерес, чем в среде отечественных аналитиков. В связи с этим я хотел бы обратить внимание читателей на финансируемый Евросоюзом и недавно заверченный проект «Создание системы и механизма мониторинга ситуации с правами человека

---

<sup>8</sup> Я не комментирую здесь официально объявленные результаты голосования. Трудно объяснить, например, почему в Республике Мордовии за «партию власти» отдано более 90% голосов – почти вдвое больше, чем в соседней Республике Татарстан.

в России и средств для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации», в том числе на имеющую самое непосредственное отношение к предмету настоящей статьи разработку ряда оценочных критериев доступности для людей суда, митингов, образования [7]. В соответствующих рекомендациях со значительно большей полнотой, чем в ранее рассмотренных официальных методических материалах предложена не только развернутая и внутренне непротиворечивая система показателей доступности ряда важнейших государственных и муниципальных услуг, но и способы их количественной оценки.

В связи с обсуждением вопроса о внутренних и внешних воздействиях на состояние власти нельзя обойти вниманием широко распространенный в мире (действует почти в 190 странах) институт *государственного аудита*. Это конституционно установленная система внешнего, независимого контроля за деятельностью органов государственной власти по управлению финансовыми, материальными и интеллектуальными ресурсами страны. Председатель Счетной палаты РФ В.С. Степашин хорошо заметил, что «в современных обществах государственный аудит гармонично дополняет существующие на протяжении многих веков системы контроля со стороны государства за поведением личности механизмами контроля от имени граждан за эффективностью работы самого государства» [8].

Разумеется, следует помнить, что государственный аудит не есть выражение прямой демократии: он действует *от имени* общества, и его организационная форма (Счетная палата РФ) в какой-то степени позволяет сочетать высокий государственный статус и фактическую независимость от всех ветвей власти. Подтверждением этого являются опубликованные материалы Счетной палаты РФ, по объективности и глубине оценок результатов деятельности российских органов власти заметно превосходящие многие академические публикации последнего времени<sup>9</sup>. Так, в уже цитированной статье С.В. Степашина, в частности, говорится: «...В координатах макроэкономической теории российские реформы 90-х гг. можно было бы считать *достаточно*

<sup>9</sup> См., например, представленный Счетной палатой РФ анализ итогов приватизации в России за 1993–2003 гг., публикации Института системного анализа, Счетной палаты и др.

*эффективными*, поскольку они помогли в кратчайший срок изменить структуру собственности, сформировать механизмы рыночной экономики, создать новые институты и т.д. Однако, с точки зрения чело-векосбережения эти реформы оказались не просто *неэффективными*, а действительно шоковыми, потому что за скобки были выведены жизненные интересы огромной массы людей. Наверное, именно поэ-тому 90-е гг. воспринимаются общественным сознанием как са-мый тяжелый период в истории современной России» [8]. Здесь пред-ставляется существенной не столько жесткость оценок, сколько их *двойственность* – позитивность *проведения* реформы и негативность ее *последствий*, и это я считаю еще одним подтверждением ранее вы-сказанного положения о невозможности (некорректности) общих ин-тегральных оценок деятельности правительств и администраций.

\* \* \*

Корректная оценка деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти (исполнительной, представитель-ной и судебной) в аспекте непосредственного и, тем более, количест-венно выраженного воздействия на параметры состояния различных территорий – сложнейшая и явно недостаточно разработанная про-блема современной регионалистики. В рассуждениях по этому повод-у, к сожалению, слишком много субъективного и эмоционального и слишком мало знания о реальных технологиях государственного и муниципального управления, о массиве нормативно-правовых и подзаконных актов, регулирующих воздействие властей разного уровня на одну и ту же территориальную ситуацию, о реакциях раз-личных творцов этой ситуации на такое воздействие, о том, сколько в действительности денег из всей совокупности общественных фи-нансов «спускается» на каждую территорию, и т.д.

Есть немалый соблазн перенести на региональный и муниципальный уровни новейшие технологии оценки государственного управления как такового. Среди них, например, Governance Research Indicator Country Snapshot – разработанная Институтом Всемирного банка и используемая с 1996 г. для расчета интегрального показателя государственного управ-ления почти по 200 странам комбинация шести групп параметров госу-

дарственного управления<sup>10</sup>, используемая в США для оценок качества и эффективности правительственных проектов и программ система Government Performance Project, бельгийский индекс неэффективности администраций, давосский индекс мировой конкурентоспособности, основанный на анализе более 90 статистических и экспертно получаемых показателей, формирующих «новые опорные элементы»<sup>11</sup>, и даже различные индексы «национального счастья». Таких методов очень много, но к ним следует относиться с большой осмотрительностью и никогда не «заикливаться» на каком-либо одном. Типичный пример – давно рассчитываемый для регионов России индекс развития человеческого потенциала, наивысшие показатели которого иногда дают наиболее проблемные регионы<sup>12</sup>. Этому недостатка лишена одна из наиболее удачных разработок системной методологии оценки качества и успешности государственных политик, осуществленная в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН [9].

При оценке результативности и эффективности деятельности органов власти в России следует учитывать и два фундаментальных обстоятельства, заставляющих относиться к такой оценке с особой тщательностью. Во-первых, страна, каждый ее регион и каждый муниципалитет несут груз накопленных в последние десятилетия проблем, тяжесть которого по многим направлениям усиливается (таковы, например, кризис системы расселения и тотальный износ инфраструктуры). Никакие усилия власти не могут кардинально и быстро улучшить

---

<sup>10</sup> Рассчитываются показатели эффективности управления, качества нормативного регулирования, контроля коррупции, верховенства закона, политической стабильности, реализации права голоса и подотчетности. Показатели столь разнокачественные, что сведение их в интегральный показатель представляется несколько искусственным.

<sup>11</sup> К ним относятся элементы рынка, эффективность рынка, инфраструктура, развитость деловых операций, технологический уровень, инновации, образование и профессиональная подготовка, здравоохранение.

<sup>12</sup> То же наблюдается и в мировой практике. Например, Норвегия и Канада, занимающие соответственно 1-е и 4-е места среди многих стран по уровню развития человеческого потенциала, занимают соответственно 10-е и 7-е места по числу преступлений на 100 тыс. жителей.

ситуацию, – для этого нужны огромные средства и потребуются многие годы на реализацию принципиально новой политики, что на какое-то время может даже снизить уровень и качество жизни. Во-вторых, никогда еще Россия не попадала в такую зависимость от внешних условий: от ситуации в Евросоюзе, от экономической политики США и Китая, от конъюнктуры на рынке углеводородного сырья и металлов, от все новых и новых обязательств, например от присоединения к ВТО. С этим должны считаться и федеральные, и региональные, и муниципальные власти, но с этим должны считаться и те, кто оценивает их результативность и эффективность. И все это только актуализирует развитие соответствующих исследований.

## Литература

1. **Методика** оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 25. – Ст. 3606.
2. **Фридман М., Хайек Ф.** О свободе. – М.: Социум; Три квадрата, 2003. – 182 с.
3. **Лапаева В.В.** Социология права / Под ред. акад. РАН В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2000. – 304 с.
4. **Кульчар К.** Основы социологии права. – М., 1981. – 188 с.
5. **Эффективность** законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / Отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 280 с.
6. **Иванова Е.И., Мартышкин Г.С.** Методические подходы к сравнительной оценке социально-экономического развития субъектов РФ на основе построения их рейтинга // Государственный аудит. – 2010. – № 1. – С. 55–66.
7. **Автономов А.С., Гаврилова И.Н.** Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека: Методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию. – М.: Юрист, 2011. – 52 с.
8. **Степашин С.В.** Государственный аудит в Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 1. – С. 4–9.
9. **Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Строганова С.М.** Качество и успешность государственных политик и управления. – М.: Научный эксперт, 2011. – 240 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 09.01.2012 г.*