

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ВЛАСТИ РЕГИОНА

И.В. Гниденко

В данной статье автор обращает внимание на разграничение позиций, по которым необходимо проводить работу по обеспечению ведомственного и межведомственного планирования, формированию системы оценки результативности деятельности региональных органов исполнительной власти.

Приводятся нормативно-правовые акты, закрепляющие показатели результативности работы органов исполнительной власти.

Алтайский край выступает по мнению автора в качестве одного из примеров введения индикативного управления. Описываются результаты и показатели деятельности органов исполнительной власти края.

Ключевые слова: планирование, индикативное управление, эффективность, показатели, оценка.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, обеспечение ведомственного и межведомственного планирования и формирования системы оценки результативности деятельности органов исполнительной власти - это одна из основных задач модернизации регионального управления.

Обеспечение механизмов ведомственного и межведомственного планирования это, по сути, создание и внедрение на региональном уровне комплексной системы планирования и проектного управления по целям, задачам, результатам деятельности, осуществление контроля за достижением этих результатов деятельности и конкурентного распределения ресурсов между краевыми ведомствами.

Концепцией административной реформы четко определены позиции, по которым необходимо проводить работу в рамках данного направления:

- совершенствование стратегического планирования и прогнозирования, методологии разработки долгосрочных и среднесрочных Программ социально-экономического развития;

- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей, определенных в стратегических документах, к конкретным исполнителям – управлениям (ведомствам);

- разработка ключевых измеримых показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия органов исполнительной власти, предпринимаемые для достижения этих це-

лей, формирование на их основе системы показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти;

- создание единой информационной системы мониторинга эффективности деятельности органов власти в целях достижения показателей социально-экономического развития, в том числе на основе развития, интеграции и обеспечения доступности баз государственных статистических данных и формирования в органах власти ведомственной управленческой отчетности;

- создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах, то есть механизмов распределения средств соответствующего бюджета для обеспечения деятельности органов исполнительной власти, предусматривающих процедуры выбора между двумя и более вариантами расходования конкретной суммы бюджетных средств для осуществления государственных полномочий и предоставления государственных услуг;

- внедрение системы внутреннего аудита эффективности расходов бюджета;

- формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, а также должностных регламентах.

Для того чтобы надлежащим образом обеспечить ведомственное и межведомственное планирование и формирование системы оценки результативности деятельности органов исполнительной власти необходимо, чтобы все эти задачи были реализованы, прежде всего, в отношении самих органов

исполнительной власти и в отношении подведомственных им организаций.

В течение последних четырех лет в Алтайском крае проводилась определенная работа по развитию механизмов, обеспечивающих межведомственное планирование, предусматривающее повышение результативности деятельности органов исполнительной власти и соответствию направлений бюджетных расходов приоритетам региональной политики. Было принято решение о разработке целостной системы индикативного управления, объединяющей в комплексе механизмы управления на региональном уровне.

Что касается выстраивания системы целеполагания и планирования, то понадобилось принятие постановления Администрации края «О комплексной программе социально-экономического развития Алтайского края», в результате чего были утверждены Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года, долгосрочная программа социально-экономического развития на период до 2017 года, включая программу социально-экономического развития Алтайского края на 2008 - 2012 годы.

В этих программных документах сконцентрированы все основные элементы целеполагания, планирования, ресурсного обеспечения, а также определены основные целевые индикаторы и органы исполнительной власти, ответственные за их достижение.



Рисунок 1- Виды целевых программ в крае

Особое место на этапе планирования отведено целевым программам, которые не-

посредственно содержат цели, задачи и показатели результативности конкретных органов исполнительной власти. В регионе создана нормативная база для разработки и реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ. Постановлениями Администрации края утверждены соответствующие правила разработки целевых программ (рисунок 1). Потребовалось ужесточить контроль за разработкой и реализацией целевых программ, в связи с чем был разработан специальный программный комплекс, который позволяет в автоматизированном режиме осуществлять отчетность о ходе выполнения программ в разрезе муниципальных образований Алтайского края.

Таким образом, прогнозирование социально-экономического развития Алтайского края осуществляется в строгом соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и законом Алтайского края «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края». Сложившаяся система целеполагания, планирования, прогнозирования явилась основой для формирования и внедрения в органах исполнительной власти Алтайского края принципов и процедур управления по результатам. Упор был сделан на отработку механизма индикативного управления.

В связи с чем, к непосредственному осуществлению проекта «Разработка системы индикативного управления развитием Алтайского края» были привлечены сторонние разработчики на условиях конкурса - Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан при кабинете Министров Республики Татарстан. В ходе проделанной работы удалось осуществить следующее:

- проведен функциональный экспресс-анализ органов исполнительной власти (ОИВ) Алтайского края;
- разработан Кодификатор функций и полномочий ОИВ Алтайского края, подготовлены предложения по форме представления и порядку подготовки положений об ОИВ Алтайского края;
- предложены индикаторы оценки социально-экономического положения края с точки зрения выполнения государственных функций и полномочий органов исполнительной власти Алтайского края;
- подготовлена методическая база для подготовки Докладов о результатах и основ-

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ВЛАСТИ РЕГИОНА

ных направлениях деятельности ОИВ Алтайского края, Сводного Доклада Администрации Алтайского края, Индикативного плана социально-экономического развития Алтайского края (государственного заказа на управление).

Апробации подверглись различные варианты введения индикативного управления. В результате чего лучше стали видны некоторые недоработки в части готовности органов власти края внедрить систему индикативного управления и выстраивать работу по ней. Было принято решение о дополнительном внедрении недостающих элементов в существующую систему управления социально-экономическим развитием региона. В связи с этим была разработана и принята соответствующая нормативная правовая база.

Следующим самостоятельным шагом стало принятие постановлений Администрации «Об утверждении Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Алтайского края» и «Об утверждении перечня показателей Индикативного плана социально-экономического развития Алтайского края на 2008-2010 годы». При этом разработка Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНДов) предусмотрена и в рамках бюджетной реформы.

Доклады преследуют цель добиваться повышения результативности бюджетных расходов (рисунок 2).

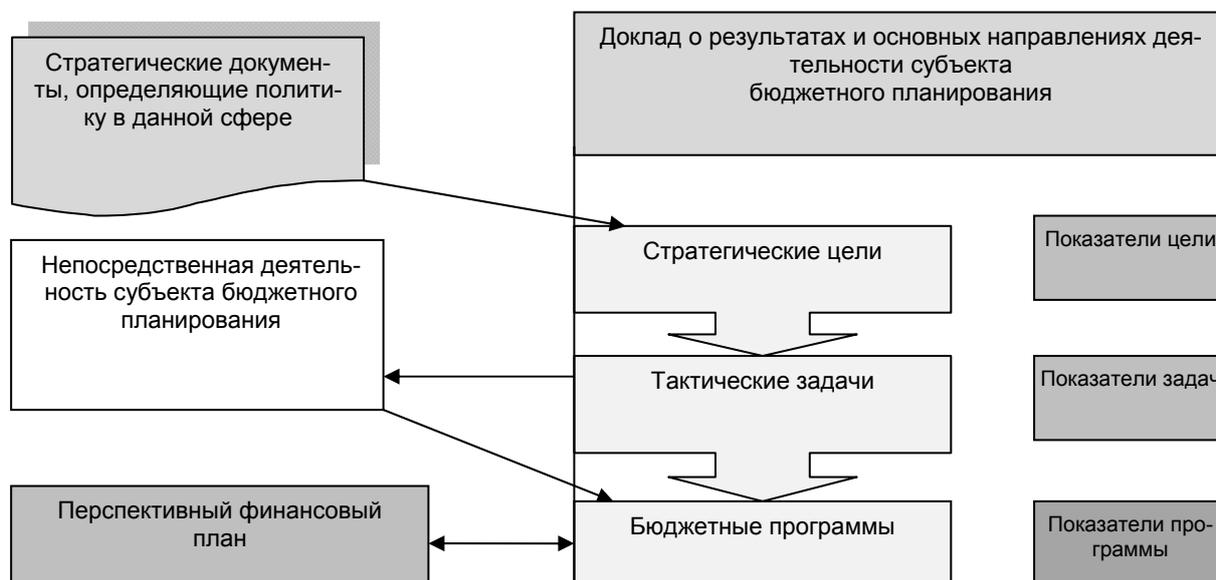


Рисунок 2 - Основной элемент бюджетирования, ориентированного на результат - доклады о результатах и основных направлениях деятельности

В основе их разработки лежат принципы бюджетирования, ориентированного на результат, а именно:

- преюмственность бюджетной политики, распределение бюджетных средств в соответствии с четкими приоритетными направлениями социально-экономического развития Алтайского края;
- применение методов программно-целевого планирования (использование в бюджетном процессе краевых целевых и ведомственных целевых программ);
- направление бюджетных средств на четко сформулированные цели и конечные результаты, измерение эффективности использования бюджетных средств (установле-

ние индикаторов оценки конечных результатов в разрезе задач и целей деятельности субъектов бюджетного планирования);

- контроль на основе мониторинга индикаторов оценки конечных результатов;
- систематизация целей и задач деятельности субъектов бюджетного планирования в привязке планируемых расходов к конечным измеряемым результатам.

Также в Докладах органы исполнительной власти приводят результаты своей деятельности в разрезе целей и задач выполняемым государственным полномочиям. В составе Докладов осуществляется социально-экономическое программирование соответствующего вида деятельности на

среднесрочную перспективу на базе целей среднесрочной программы социально-экономического развития Алтайского края и других ранее принятых целевых программ. Оценивается эффективность расходования бюджетных ассигнований за отчетный период, исходя из этого, планируются объемы средств на очередной финансовый год и плановый период. Сопоставляются бюджетные расходы, выделенные на осуществление деятельности субъекта бюджетного планирования с результатами деятельности.

Проекты Доклада были разработаны Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края совместно с органами исполнительной власти. Что характерно, их разработка проводилась не в пилотных субъектах бюджетного планирования, а всеми органами исполнительной власти, являющимися главными распорядителя бюджетных средств согласно ведомственной структуре расходов краевого бюджета.

Важно то, что показатели деятельности органов исполнительной власти края увязаны (через Доклады и целевые программы) с показателями стратегии, долгосрочной и среднесрочной программ социально-экономического развития Алтайского края и показателями Указа Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

Следует отметить, что при огромном количестве показателей, содержащихся в Докладах субъектов бюджетного планирования – их около 700, Указа Президента РФ – 80, Индикативного плана – 220, возникла необходимость создания единого информационного ресурса, который бы аккумулировал все эти показатели. Заметим, что показателей официальной статистики среди них только около 30 процентов. Пришлось столкнуться с тем, что оценку деятельности органов исполнительной власти следует проводить по показателям, которые являются в основном ведомственными и не отвечают требованиям, предъявляемым к показателям, включаемым в систему мониторинга деятельности органов исполнительной власти. Ясно, что показатели должны быть достоверными, адекватными, объективными, непротиворечивыми, сопоставимыми. Поэтому важное значение приобретает наличие агрегированного информационного ресурса, который бы объединял множество показателей и позволял мобильно использовать их для составления различных видов отчетности не только органам испол-

нительной власти, но и местного самоуправления.

В связи с этим, было принято решение о создании единой информационной системы «Банк данных социально-экономического развития Алтайского края в составе автоматизированной системы мониторинга и оценки результативности деятельности органов государственной власти Алтайского края» (далее «Банк данных»). Его внедрение и сопровождение поручено вновь созданному краевому автономному учреждению «Центр экономической и социальной информации».

В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации завершается разработка Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг, оказываемых гражданам органами государственной власти, муниципалитетами. Речь идет о предстоящем трехлети. Накопленный в Алтайском крае опыт в части ведомственного и межведомственного планирования и формирования системы оценки результативности деятельности органов исполнительной власти безусловно будет востребован.

Надо делиться имеющимися наработками, перенимать передовой опыт, совершенствовать практику регионального управления. Вероятно, обозначенная в данной статье проблематика потребует ещё большего объединения усилий как ученых, так и практиков. Многое ещё предстоит уточнить, актуализировать и развить. Применение программно-целевой методологии планирования и управления, управление по целям и результатам, индикативное управление – это целый пласт модернизационных действий на региональном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
2. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».
3. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах».
4. Закон Алтайского края от 07.11.2006 № 117-ЗС «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края».

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ВЛАСТИ РЕГИОНА

5. Постановление Администрации Алтайского края от 28.12.2007 № 622 «О комплексной программе социально-экономического развития Алтайского края».

6. Постановление Администрации Алтайского края от 09.04.2008 № 142 «Об утверждении программы проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах».

7. Постановление Администрации Алтайского края от 20.06.2008 № 241 «Об утверждении Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Алтайского края».

8. Постановление Администрации Алтайского края от 20.06.2008 № 243 «Об утверждении перечня показателей Индикативного плана социально-экономического развития Алтайского края на

2008-2010 годы».

9. Распоряжение Администрации Алтайского края от 18.04.2007 № 164-р «О разработке системы индикативного управления».

10. Материалы комиссии по проведению административной реформы и реформированию государственной гражданской службы Алтайского края.

11. Материалы международной конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» (Москва, декабрь 2010 года).

Гниденко И.В., к.с.н., начальник департамента Администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров,
тел. 8 (3852)35-88-07, E-mail: altkadri@alregn.ru.