

к.э.н. Д.В. Маслов

*директор Научного центра бенчмаркинга и совершенствования
Ивановского государственного энергетического университета*

А.Ю. Короленко

директор по экономическому развитию «Юридического бюро «Константа»

к.ю.н. В.В. Смирнов

председатель Избирательной комиссии Ивановской области

Концепция оценки эффективности в государственном и муниципальном управлении

Для современной России повышение эффективности государственного управления и улучшение качества публичных услуг, предоставляемых обществу, является залогом стабильного социально-экономического развития и конкурентоспособности государства. Начиная с 2003 г. Президент РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ неизменно говорит о необходимости эффективного государственного управления, и именно с этой целью разработана и с 2006 г. реализуется концепция административной реформы в Российской Федерации.

Авторами этой статьи с целью содействия проведению административной реформы в России разработана и предлагается для общественного обсуждения концепция «Системы оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (далее система ЭПУС).

«Система ЭПУС» предлагает комплексное решение задач административной реформы. А именно:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Система ЭПУС предлагает набор измерителей (индикаторов) эффективности деятельности аппаратов органов власти различных уровней, и комплексную методику оценки не только показателей результативности и непосредственных результатов, но и ключевых индикаторов группы «возможностей», которые помогают оценить потенциал аппаратов органов власти, готовность и восприимчивость их к преобразованиям. Таким образом, система ЭПУС ориентирована на реализацию принципа «управления по результатам».

2. Оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти. Принцип самооценки, которому отводится ключевое место в методике оценки ЭПУС, является элементом стратегии непрерывного совершенствования, который инкорпорируется в практику государственного и муниципального управления. Диагностика слабых сторон деятельности и поиск возможностей для улучшений будет способствовать оптимизации деятельности органов власти.

3. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления. В рамках концепции «системы ЭПУС» предложен инструментарий для определения лучших образцов деятельности, сбора и обработки информации об успешном опыте в сфере государственного управления и механизмы предоставления этой информации через многоуровневую базу данных ЭПУС.

Структура модели ЭПУС

Система ЭПУС учитывает национальную специфику государственного устройства и законодательства Российской Федерации и предназначена для оценки эффективности дея-

тельности аппаратов государственных и муниципальных органов всех уровней, включая федеральный уровень, уровень субъекта федерации и местный уровень.

Оценка аппаратов органов государственной власти в системе ЭПУС производится по ключевым индикаторам эффективности. Модель ЭПУС включает в себя две группы индикаторов эффективности:

- группа «Возможности» характеризует подходы, используемые аппаратом органа государственной власти (местного самоуправления) для достижения результатов и повышения эффективности деятельности;
- группа «Результаты» характеризует достижения аппарата органа государственной власти (местного самоуправления).

Графическая модель ЭПУС представлена на рис. 1.

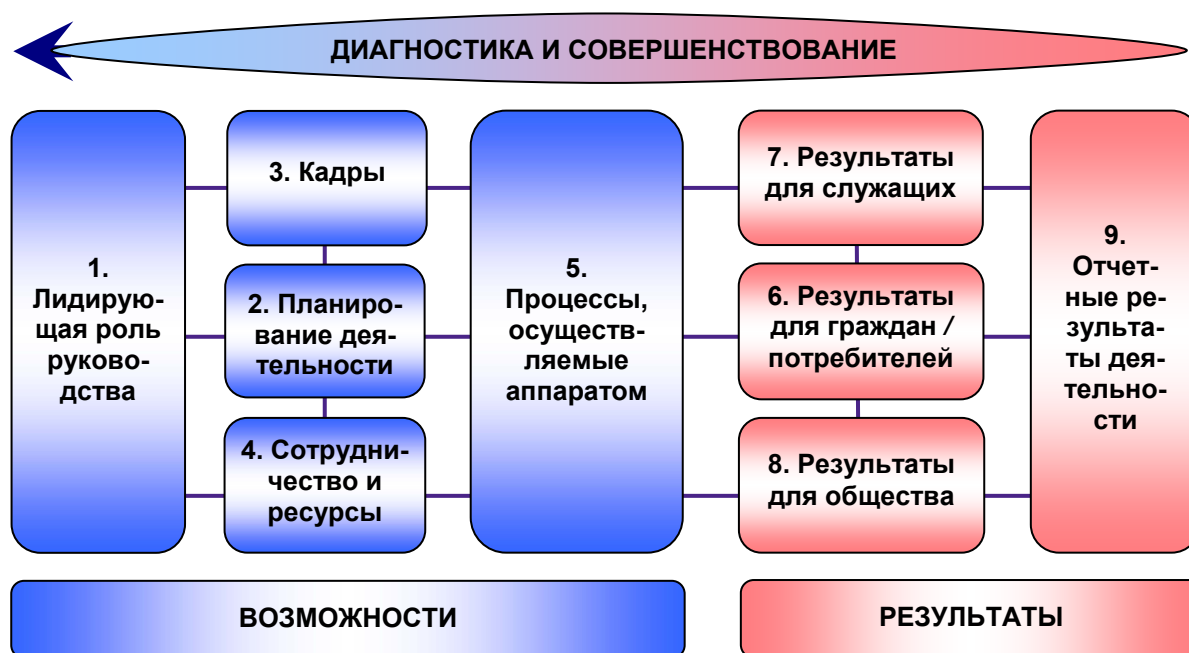


Рис. 1. Модель ЭПУС

Девять ключевых индикаторов эффективности модели ЭПУС, гармонизированных с критериями европейской модели CAF (Common Assessment Framework или Общая схема оценки), которая широко используется в Европе как механизм обследования деятельности органов власти на основе самооценки, а также как часть программ реформирования сферы государственного и муниципального управления. Модель ЭПУС объединяет 28 составляющих и около 150 областей оценки. Ниже приведены примеры содержания составляющих индикаторов групп «Возможностей» и «Результатов».

Индикатор 1. Лидирующая роль руководства

1а. Определение руководителями предназначения, стратегии развития и ценностей возглавляемого ими аппарата ОГВ / ОМСУ, демонстрация на личных примерах стремления к повышению эффективности своей деятельности:

- создание руководителями нормативной основы деятельности возглавляемого ими аппарата ОГВ / ОМСУ, выделение принципов этой нормативной базы;
- формирование и поддержание руководителями собственным примером этических норм и ценностей, на основе которых создается корпоративная культура;
- способность инкорпорировать стратегические цели и предназначение ОГВ / ОМСУ в текущую деятельность;

- личное активное участие руководителей в деятельности по повышению эффективности деятельности аппарата ОГВ / ОМСУ;
- стимулирование и поощрение руководителями творчества и инноваций, например, посредством выделения ресурсов для познавательной деятельности и совершенствования, наделяния служащих полномочиями при принятии решений;
- определение руководителями приоритетов в деятельности по повышению эффективности деятельности аппарата ОГВ / ОМСУ;
- стимулирование и поощрение руководителями атмосферы сотрудничества в коллективе, умение предотвращать конфликтные ситуации.

Индикатор 7. Результаты для служащих

7б. Показатели восприятия служащими своей деятельности (показатели определяются на основе обследования кадрового состава, интервьюирования, анкетирования и т.п.):

- показатели удовлетворенности (например, пропуски рабочих дней, уровень травматизма и заболеваемости, количество жалоб на условия труда, текучесть кадров, использование социальных льгот);
- показатели результативности (например, результаты проверок, соответствие нормам и стандартам);
- показатели развития навыков (например, число служащих, прошедших обучение и переподготовку, затраты на обучение кадров);
- навыки взаимодействия с гражданами / потребителями, эффективность обратной связи;
- уровень ротации (мобильности) служащих внутри аппарата ОГВ / ОМСУ;
- показатели мотивации и вовлеченности служащих (участие опросах, обследованиях, корпоративных мероприятиях, командной работе);
- количество и частота поощрений/взысканий служащим/группам служащих;
- количество зафиксированных случаев конфликтов.

Методика оценки

Инструментарий для оценки (самооценки) индикаторов ЭПУС основан на системе измерителей, применяемых в конкурсе на соискание «Премии Правительства РФ в области качества».

1. Измерители для группы «Результаты» включают два элемента:

- *достижения*: показатели для оценки собственных результатов, тенденции изменения за последние три-пять лет, тенденции изменения фактически достигнутых показателей в сопоставлении с плановыми, сравнение собственных показателей с аналогичными показателями других;
- *полнота охвата*: данные о том, насколько приведенные показатели охватывают различные направления деятельности.

2. Измерители для группы «Возможности» включают три элемента:

- *совершенство подхода*: формы и методы работы, обоснование их применения в рамках осуществляемой деятельности;
- *полнота подхода*: насколько широко и системно применяются эти формы и методы: в «вертикальном» разрезе – по уровням управления, в «горизонтальном» – по подразделениям и направлениям деятельности;
- *оценка и пересмотр подхода*: как осуществляется анализ, корректировка и актуализация подхода с целью его совершенствования.

Итоговая оценка эффективности деятельности аппарата органа государственной власти (местного самоуправления) вычисляется с учетом весовых коэффициентов, которые устанавливаются для каждого индикатора модели ЭПУС и могут варьироваться для различных иерархических и функциональных уровней публичной службы. Эталонный уровень оценки эффективности может составить 1000 баллов (500 баллов по группе «Возможности» и 500 баллов по группе «Результаты»).

В зависимости от количества набранных баллов при оценке (самооценке) определяется степень эффективности деятельности аппарата органа государственной власти (местного самоуправления) по пятиступенчатой схеме:

1. Неэффективная деятельность (0-100 баллов): отсутствуют или слабые свидетельства эффективности
2. Малоэффективная деятельность (101-250 баллов): некоторые свидетельства эффективности и отдельные признаки стремления к совершенствованию деятельности
3. Эффективная деятельность (251-500 баллов): ясные свидетельства эффективности и устойчивые тенденции к совершенствованию деятельности
4. Высокоэффективная деятельность (501-750 баллов): признанный уровень эффективности, тенденции непрерывного совершенствования по большинству направлений деятельности
5. Эталонная деятельность (751 баллов и более): эталонный уровень эффективности

Более подробно методика и инструментарий оценки изложены в книге: *Маслов Д.В., Короленко А.Ю., Смирнов В.В. Система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления. М. : Флинта : Наука, 2006. 50 с.: ISBN 5-9765-0186-9; 5-02-034584-9.*

Этапы проведения оценки

Оценка эффективности деятельности аппаратов органа государственной власти (ОГВ) и органов местного самоуправления (ОМСУ) в рамках системы ЭПУС предполагает двухуровневую диагностику аппарата: самооценку и экспертную оценку. Этапы проведения оценки приведены на рис. 2. Далее в табл. 1 подробнее рассмотрено содержание каждого этапа.

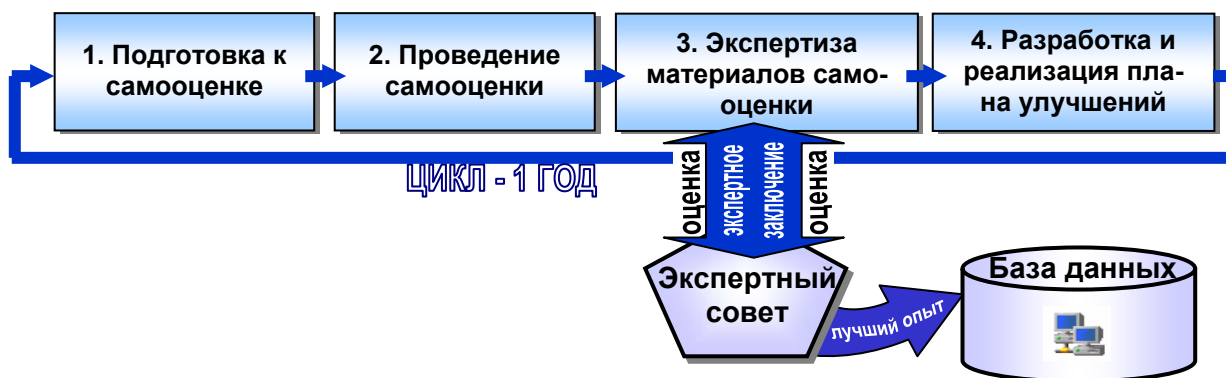


Рис. 2. Последовательность этапов оценки эффективности в системе ЭПУС

Таблица 1. Содержание этапов оценки эффективности в системе ЭПУС

1. Подготовка к самооценке	2. Проведение самооценки	3. Экспертная оценка	4. Разработка и реализация плана улучшений
1.1. Принятие решения о проведении самооценки	2.1. Сбор и анализ данных о деятельности аппарата ОГВ / ОМСУ	3.1. Проведение экспертами оценки отчета	4.1. Определение приоритетов и принятие решений
1.2. Назначение ответственных лиц за проведение самооценки	2.2. Составление разделов отчета по самооценке	3.2. Обследование на месте	4.2. Формирование плана мероприятий по повышению эффективности

1.3. Назначение служащих для участия в составлении отчета по самооценке	2.3. Составление сводного отчета по самооценке	3.3. Оформление экспертного заключения и предоставление его руководству аппарата ОГВ / ОМСУ	4.3. Мониторинг реализации плана мероприятий
1.4. Формирование группы самооценки по аппарату	2.4. Утверждение отчета по самооценке	3.4. Рекомендация выявленной в ходе оценки лучшей практики для включения в базу данных ЭПУС	
1.5. Обучение служащих основам самооценки			

Экспертный совет создается в каждом субъекте федерации. Состав экспертного совета утверждается решением Общественной палаты региона. Экспертный совет на федеральном уровне утверждается Общественной палатой Российской Федерации.

Экспертные советы формируются на уровне субъектов федерации и на федеральном уровне из профессионалов в сфере государственной и муниципальной службы, компетентных представителей различных групп потребителей услуг аппарата органа государственной власти (местного самоуправления). Каждый эксперт должен иметь высшее образование и не менее 5 лет практического опыта в одной из областей экспертной оценки. Количество членов экспертного совета субъекта федерации не должно превышать 30 человек (федерального экспертного совета – 100 человек). В состав экспертного совета должно входить не менее 30 % членов, обладающих учеными степенями. Члены экспертных советов субъектов федераций могут входить в состав федерального экспертного совета.

Для проведения экспертной оценки аппарата органа государственной власти (местного самоуправления) экспертный совет формирует экспертную группу из 7 ± 2 человек. Состав экспертной группы должен включать не менее 30 % профильных специалистов оцениваемой сферы деятельности аппарата органа государственной власти (местного самоуправления). Для проведения экспертной оценки на уровне субъекта федерации в состав экспертной группы привлекаются не менее 30 % экспертов из экспертных советов других субъектов федерации. В состав экспертных групп федерального экспертного совета могут привлекаться члены экспертных советов субъектов федерации. В состав экспертной группы не могут входить эксперты, имеющие непосредственное отношение к деятельности оцениваемого аппарата органа государственной власти (местного самоуправления).

Принципы формирования базы данных

«Административная реформа будет развиваться недостаточными темпами и несогласованно, если не будут сформирована база данных лучших примеров и успешного опыта государственного управления, обеспечен широкомасштабный обмен мнениями при разработке решений и распространение успешного опыта реализации мероприятий административной реформы среди ее участников»¹.

На основе экспертных заключений для мониторинга показателей эффективности и измерения динамики улучшения качества публичных услуг, предоставляемых аппаратами органов власти различных уровней, а также с целью распространения успешного опыта государственного и муниципального управления формируется многоуровневая информационная база данных ЭПУС, состоящая из трех блоков информации в зависимости от уровня аппарата органа власти:

- блок аппаратов органов местного самоуправления;
- блок аппаратов органов государственной власти субъектов РФ;
- блок федеральных аппаратов органов государственной власти.

¹ Из Концепции Административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.

Каждый блок базы данных содержит балльные оценки индикаторов эффективности ЭПУС и информацию о лучших примерах и успешном опыте государственного и муниципального управления.

Для мониторинга и анализа результатов оценки эффективности, сбора и систематизации информации о лучшей практике государственного и муниципального управления, обеспечения доступа к информационной базе данных, технической поддержки деятельности по распространению успешных подходов и методов повышения качества публичных услуг, предоставляемых аппаратами органов государственной власти и местного самоуправления, формируется федеральная сеть информационных центров, объединяющих четыре уровня:

- муниципальный (база данных муниципальных образований);
- региональный (базы данных субъектов федерации);
- окружной (базы данных федеральных округов);
- федеральный (общероссийская база данных).

На муниципальном уровне формирование базы данных и предоставление доступа к ней курирует высшее должностное лицо субъекта РФ.

Техническое обеспечение функционирования региональных информационных центров в системе ЭПУС возлагается на аппарат главных федеральных инспекторов в каждом субъекте федерации.

Обработанная информация о региональных и муниципальных аппаратах органов власти стекается в базы данных федеральных округов. На этом уровне техническое функционирование системы ЭПУС обеспечивается аппаратами полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Техническое обеспечение на федеральном уровне осуществляет Администрация Президента РФ.

Общая схема, отражающая структуру и принципы технического обеспечения федеральной сети информационных центров в системе ЭПУС, представлена на рис. 3.

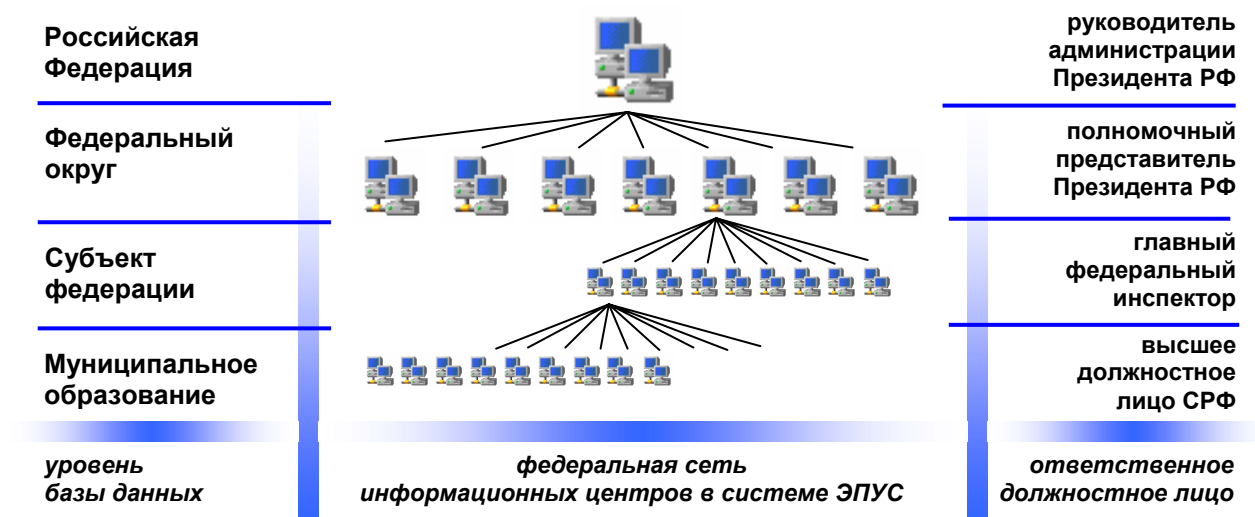


Рис. 3. Структура базы данных ЭПУС

Организационное обеспечение системы

Внедрение и организационное обеспечение функционирования системы ЭПУС осуществляет координационный центр при Администрации Президента РФ (рис. 4).

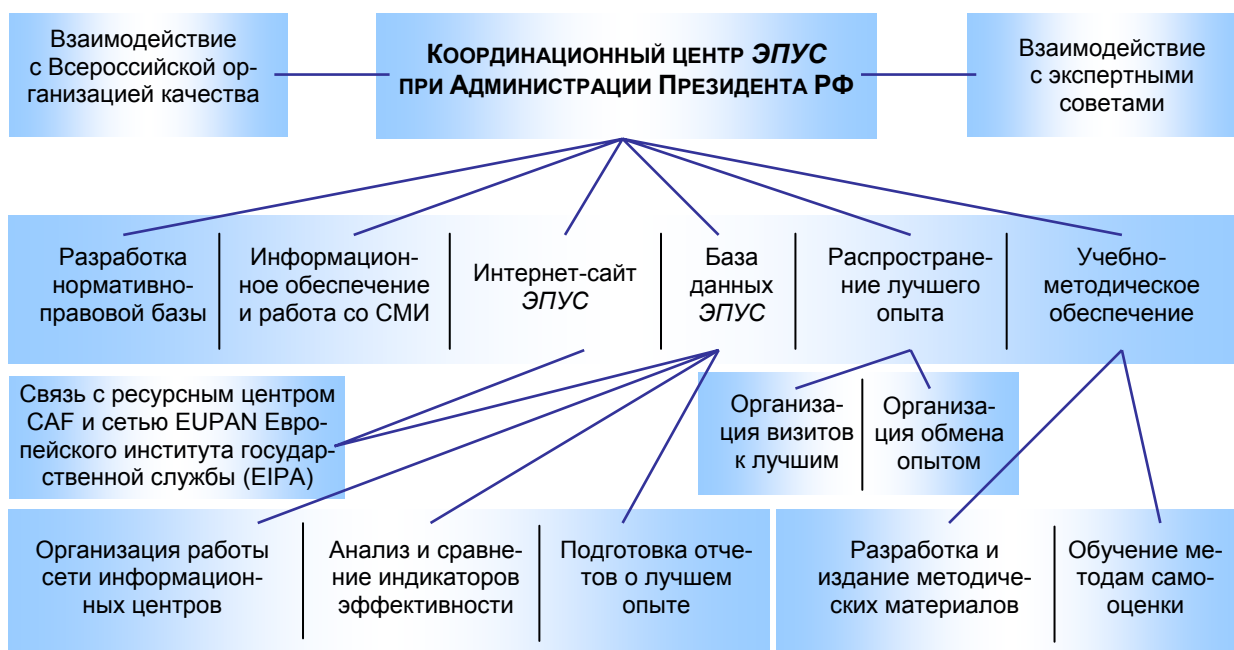


Рис. 4. Схема функционирования координационного центра ЭПУС

Заключение

Предлагаемая система «Эффективная публичная служба», основываясь на признанной Европейской модели САФ, разработана с учетом российской специфики и включает ряд инновационных моментов:

1. Двухуровневая оценка: сочетание диагностической самооценки и экспертной оценки (введение института экспертных советов).
2. Адаптация модели для различных аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления:
 - схема уровней публичной службы;
 - коэффициенты весомости для индикаторов модели.
3. Формирование многоуровневой базы данных на основе представительств Президента РФ в федеральных округах.

Перечисленные особенности позволяют позиционировать модель ЭПУС в качестве федеральной проактивной программы повышения эффективности деятельности институтов публичной службы на всех уровнях и повышения качества публичных услуг, предоставляемых населению аппаратами органов государственной власти и местного самоуправления.