

УДК 353.2

Максимов Владимир Юрьевич

## ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

*В статье использован эволюционный подход к исследованию проблемы формирования комплекса показателей оценки эффективности функционирования региональных органов государственной власти в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** показатель оценки, эффективность деятельности, государственные органы, исполнительная власть, субъект Российской Федерации.

**Maksimov Vladimir Yu.**

### EVOLUTION OF EFFICIENCY EVALUATION SYSTEM FOR PUBLIC EXECUTIVE BODIES IN RUSSIAN REGIONS

*The author employs an evolutionary approach to investigating the issue of developing a set of efficiency indicators for regional public authorities in Russia.*

**Key words:** efficiency indicator, activity efficiency, public bodies, executive power, subjects of Russian Federation.

Вопрос адекватной оценки эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти продолжает оставаться в центре внимания руководства нашей страны [8, с. 5]. Методика такой оценки базируется на применении двух методов – индексного и сравнительного. Индексный метод проявляется в нормативном установлении перечней (систем) показателей оценки эффективности работы государственных и муниципальных органов власти и отслеживании их динамики. Надо заметить, что основная проблема данного метода – формирование системы показателей оценки состояния объекта – присутствует во всех областях человеческой деятельности как методологическая проблема управления [7, с. 142; 9, с. 497; 11, с. 268].

Применение сравнительного метода (частности, на региональном уровне) продиктовано, с одной стороны, федеративным устройством российского государства, а с другой – сохраняющимся существенным разрывом в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации [5, с. 108; 10, с. 283]. В случае нашего исследования применение сравнительного метода состоит в сопоставлении полученных результатов оценки эффективности функционирования для одноуровневых по статусу органов с различного характера санкционными последствиями (гранты, награды, кадровые решения и т.п.).

На уровне страны проблема оценки деятельности высших органов власти (а, следовательно, формирования системы ее показателей) может решаться самими этими органами как «последней национальной инстанцией», однако в данном случае такая оценка становится изначально предвзятой. Разрешение этой проблемы на межстрановом уровне эффективнее, тем более такой подход оправдан – да и единственно возможен – при сравнении деятельности правительств разных стран. В настоящее время делаются также попытки решения этих, без сомнения, сложнейших вопросов на уровне таких крупных международных организаций, как ООН, ВБ, МВФ, МОТ, ряда наиболее известных неправительственных организаций, научных институтов и т. д.

Что касается внутригосударственного уровня Российской Федерации, то надо отметить то, что речь идет об оценке деятельности, во-первых, органов власти субъектов федерации, а во-вторых, органов исполнительной власти. Первое обусловлено административно-территориальным устройством Российского государства, второе – особенностями системы его органов, в которой исполнительные органы традиционно занимают основополагающее место.

Как указывалось нами ранее [6, с. 299–300], впервые в России перечень показателей для такой оценки был утвержден на федеральном уровне Президентом РФ в его Указе от 28 июня 2007 г. № 825 [1]. Приложение к указу содержало список из 43 показателей, в качестве которых были определены следующие (приводятся в изложении).

1. Объем ВРП.
2. Объем инвестиций в основной капитал (на одного человека).
3. Среднемесячная зарплата работников в сравнении с предыдущим годом.
4. Отношение среднемесячной зарплаты работников государственных и муниципальных учреждений непромышленной сферы к среднемесячной зарплате работников в сфере экономики региона.
5. Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума.
6. Уровень безработицы в среднем за год.
7. Смертность населения: по возрастным категориям; материнская; в том числе по основным причинам.
8. Средняя продолжительность нетрудоспособности в связи с заболеванием (на одного работающего).
9. Удельный вес детей двух первых групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) учреждений образования.
10. Удовлетворенность населения медицинской помощью (доля опрошенных).
11. Удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ, от числа участвовавших в нем выпускников.
12. Доля выпускников государственных и муниципальных учреждений начального и среднего профобразования, трудоустроившихся по профессии в 1-й год.
13. Удовлетворенность населения качеством общего, а также начального и среднего профессионального образования (доля опрошенных).
14. Доля детей, оставшихся без родителей, – всего, в том числе по видам их дальнейшего устройства.
15. Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом.
16. Обеспеченность спортивными сооружениями.
17. Удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях.
18. Количество экземпляров библиотечного фонда (на 1000 человек населения).
19. Общая площадь жилых помещений (в среднем на 1 жителя региона).
20. Отношение средней цены 1 м<sup>2</sup> общей площади на рынке жилья к средним доходам населения в регионе.
21. Доля населения, проживающего в многоквартирных аварийных домах.
22. Доля многоквартирных домов, в которых собственники выбрали способ управления домом.
23. Доля убыточных организаций ЖКХ.
24. Время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на него.
25. Мощность, которая не была удовлетворена из-за отсутствия технической возможности присоединения к электросетевому хозяйству.
26. Доля населенных пунктов, обеспеченных пригодной питьевой водой.
27. Доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих требованиям.
28. Уровень криминогенности (процент от числа опрошенных).
29. Доля преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних (в общем числе зарегистрированных преступлений).
30. Доля среднесписочной численности работников малых предприятий (в численности работников всех предприятий и организаций).
31. Доля продукции малых предприятий в общем объеме ВРП.

32. Удельный вес крупных и средних прибыльных сельхозорганизаций (в их общем числе).
33. Расходы бюджета региона на сельское хозяйство в расчете на 1 рубль произведенной сельхозпродукции.
34. Динамика доходов бюджета региона.
35. Расходы бюджета региона на содержание работников органов госвласти и местного самоуправления (в расчете на 1 жителя региона).
36. Объемы просроченной кредиторской задолженности государственных и муниципальных учреждений, задолженности бюджетов региона и муниципальных образований перед гражданами.
37. Доля расходов бюджета региона, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета региона.
38. Расходы бюджета региона на здравоохранение (в расчете на одного жителя), в т.ч. на территориальную программу госгарантий оказания бесплатной медицинской помощи.
39. Расходы бюджета региона (в расчете на одного обучающегося).
40. Доля расходов бюджета региона на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными, негосударственными и немунципальными организациями, в общем объеме расходов региона на социальную сферу.
41. Доля государственных и муниципальных медучреждений: применяющих стандарты оказания помощи; переведенных на новую систему оплаты труда по результату.
42. Доля государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных: на нормативное финансирование; на новую систему оплаты труда по результату.
43. Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти региона (процент от числа опрошенных).  
Очевидно, при формировании приведенного списка руководство страны ориентировалось на всесторонний и по возможности наиболее полный охват деятельности органов региональной исполнительной власти, и в дальнейшем шло по этому же пути. Так, 13 мая 2010 г. перечень показателей был дополнен пятью новыми (Указ Президента РФ № 579):
44. Энергоемкость ВРП.
45. Доля энергоресурсов, расчеты за потребление которых осуществляются на основании показаний приборов учета (в общем объеме потребляемых в регионе энергоресурсов).
46. Доля энергоресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии (в общем объеме производимых в регионе энергоресурсов).
47. Удельная величина потребления энергоресурсов в многоквартирных домах (из расчета на 1 м<sup>2</sup> площади и (или) на 1 человека).
48. Доля расходов бюджета региона на реализацию региональной программы в области повышения энергоэффективности (в общем объеме расходов бюджета региона).

Таким образом, отчет глав регионов России в 2010–2011 гг. был весьма громоздким и состоял из 48 только основных, утвержденных главой государства показателей. Кроме того, принятое во исполнение указа Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 ...» [3] ввело 102 дополнительных показателя, из-за чего отчет становился еще больше.

Только 21 августа 2012 г. Президент РФ принял Указ № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [2], которым был отменен его прежний указ 2007 г. Актом 2012 г. глава государства утвердил, кроме прочего, перечень показателей такой оценки (сокращенный по сравнению с 2007 г. более чем в 4 раза), который в первоначальном варианте оказался следующим.

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения.
3. Объем внебюджетных инвестиций в основной капитал.
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями и индивидуальными предпринимателями.
5. Объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.
6. Уровень безработицы в среднем за год.
7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.
8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.
9. Доля выпускников общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников.
10. Смертность населения (кроме смертности от внешних причин).
11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта.

В принятом 3 ноября того же года Правительством РФ Постановлении № 1142 [4] было дополнительно разъяснено, что об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации свидетельствует рост значений следующих показателей:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- численность населения;
- объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);
- оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями;
- объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;
- реальные располагаемые денежные доходы населения;
- удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;
- оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

А также снижение уровня таких показателей, как:

- уровень безработицы в среднем за год;
- доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений;
- смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).

Не секрет, что российское правотворчество последних десятилетий отличается, скажем так, повышенной мобильностью. Это было характерно и для Указа № 825, и для Постановления № 322. Новый президентский указ не явился исключением: уже через несколько месяцев после его принятия, 28 декабря 2012 г. Указ № 1199 был дополнен новым, № 1688, который включил в вышеприведенный список еще один показатель оценки эффективности работы региональных органов исполнительной власти:

«12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов».

Надо отметить, во-первых, что данный показатель – как, впрочем, и многие из списка указа № 1199 – был продублирован из перечня основных показателей предыдущего указа № 825. Во-вторых, весьма отраднo, что охрана детства (а мы понимаем новый показатель именно в таком смысле) декларируется в качестве одного из приоритетов оценки деятельности органов власти в субъектах федерации.

В то же время, неясно, как можно однозначно оценивать изменение данного – комплексного – показателя: с одной стороны, увеличение «доли детей, оставшихся без попечения родителей», является фактором, отрицательно характеризующим ситуацию в регионе, с другой, повышение числа детей, «переданных не родственникам, охваченных другими формами семейного устройства, находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях» явно выступает показателем, положительно характеризующим деятельность органов исполнительной власти. Тем не менее, дополнение Правительством РФ своего Постановления от 3 ноября 2012 г. № 1142 (см. Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2013 г. № 168) однозначно отнесло данный индекс к первой из приведенных выше групп – как показатель, рост значения которого свидетельствует об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Представляется, что это положение постановления № 1142 должно быть уточнено.

Наконец, 2 мая текущего года Президент РФ принял еще один Указ (№ 294), который предусматривает внесение дополнительных изменений в перечень показателей оценки эффективности работы органов исполнительной власти регионов страны. Так, с 1 января следующего, 2015 г. показатель, указанный в списке под номером 9 («Доля выпускников общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников») должен быть заменен на новый: «Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях» (п. 9.1).

Как видим, речь идет о показателе, характеризующем деятельность органов власти субъекта страны в сфере общего образования. Отмена девятого пункта представляется нам вполне оправданной, т.к. в условиях проводимой в последние годы политики Министерства образования и науки Российской Федерации в отношении сдачи выпускниками общеобразовательных школ Единого государственного экзамена его результаты в регионах (в частности, именно доля учеников, не сдавших ЕГЭ) в меньшей части зависят от работы органов региональной власти, а в большей – от решения МОН РФ, ежегодно устанавливающего минимальный балльный «порог» сдачи экзамена по каждому из предметов.

Что касается показателя, призванного заменить указанный, то отметим, в частности, что «доля обучающихся в общеобразовательных организациях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся» уже является в настоящее время пунктом отчетности органов исполнительной власти на муниципальном уровне. Смысл данного показателя заключается в контроле работы властных органов по сокращению сменности в общеобразовательных школах с двух-трех до одной. Поэтому употребленное в п. 9.1 слово «одна» следует понимать как «первая, она же единственная».

Такова, в общих чертах, эволюция системы показателей оценки эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за последнее десятилетие, т. е. в 2007–2014 гг.

#### *Литература*

1. Российская Федерация. Президент. Указы. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 // КонсультантПлюс.
2. Российская Федерация. Президент. Указы. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 // КонсультантПлюс.
3. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О мерах по реализации указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 5 апреля 2009 г. № 322 // КонсультантПлюс.

4. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 // КонсультантПлюс.
5. Журавлева Е. П. Качественные и количественные показатели эффективности внешнеэкономической деятельности регионов РФ // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2014. № 4(43). С. 107–112.
6. Максимов В. Ю. Группировка и сравнительный анализ показателей эффективности деятельности органов государственного управления субъектов РФ // Современная школа России. Вопросы модернизации, №1, март 2013 года: Материалы III международной научно-практической конференции. М.: Открытый мир, 2013. С. 299–309.
7. Парахина В. Н., Узденов И. Ш. Дифференциация инновационного развития регионов России // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2014. № 4(43). С. 142–147.
8. Проблемы развития государственного и муниципального управления в современной России: монография / под ред. Т. И. Барсуковой, В. Ю. Максимова. Ставрополь: ООО «Мир данных», 2011. 192 с.
9. Теория управления: учебник для вузов / под ред. Ю. В. Васильева, В. Н. Парахиной, Л. И. Ушвицкого. М.: Финансы и статистика, 2008. 608 с.
10. Устаев Р. М., Парахина В. Н. Оценка и политика выравнивания экономической асимметрии регионов Российской Федерации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 6(39). С. 281–284.
11. Ушвицкий Л. И., Тер-Григорьянц А. А. Экономическая оценка инновационного развития региона // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 4 (37). С. 265–272.

УДК 353.2

**Музаев Ислам Рамазанович**

## **ФОРМИРОВАНИЕ ТИПОЛОГИИ ИННОВАЦИОННЫХ СТРАТЕГИЙ ОРГАНИЗАЦИЙ**

*В статье исследованы проблемы классификации инновационных стратегий организаций, предложена авторская совокупность классификационных признаков, позволяющая расширить набор стратегий, используемых предприятиями для увязки инновационных целей и инструментарий их реализации.*

**Ключевые слова:** инновационная стратегия, общая (корпоративная) стратегия, уровни стратегического управления, инновационная состав-ляющая стратегии, конкурентное преимущество.

**Muzaev Islam R.**

### **SHAPING A TYPOLOGY FOR INNOVATION STRATEGIES IN ORGANIZATIONS**

*The authors provides a view on the classification of innovation strategies in organizations, as well as offers a special set of classification signs, which allows expanding the set of strategies employed by companies in order to match the innovation goals and the tools to achieve these.*

**Key words:** innovation strategy, general (corporate) strategy, levels of strategic management, innovation component of strategy, competitive advantage.

Многообразие инновационного инструментария достижения целей развития, используемого в зависимости от состояния внешней среды и характера взаимодействия социально-экономической системы с ней, предопределяет существование всевозможных видов инновационных стратегий, типология которых в научной литературе достаточно вариативна и остается открытой.

Учитывая иерархическую структуру развития экономического хозяйства, принято выделять инновационные стратегии макроуровня, мезоуровня и микроуровня [7]. Стратегическое соответствие инновационных стратегий всех уровней достигается посредством каскадирования задач, решаемых в рамках макроэкономического уровня инновационного развития сверху вниз.