ОКСАНА ЖИГАЛОВА

Подходы к оценке эффективности достижения целевых показателей «майских указов» Президента Российской Федерации

Уже более двух лет осуществляется ряд мероприятий, направленных на выполнение первоочередных задач, поставленных Президентом Российской Федерации перед Правительством Российской Федерации и всеми субъектами. Майские указы Президента Российской Федерации [1] содержат, своего рода, комплекс конкретных программных установок для экономического развития страны.

На сегодняшний день субъекты Российской Федерации планомерно справляются с этими задачами по всем основным направлениям, включающим сферы здравоохранения, образования, а также вопросы доступного и комфортного жилья и культуры, однако, определенные трудности всё-таки есть. И это связано, в частности, с тем, что ряд вопросов довольно сложно решить исключительно на уровне отдельных регионов страны, а тем более, входящих в них муниципалитетов. Их решение требует более тщательной и скоординированной работы не только руководителей федеральных органов исполнительной власти, но и всех ветвей власти.

К тому же современная ситуация осложняется ещё и тем, что выполнить майские указы возможно лишь при использовании форсированных сценариев, которые дадут рост ВВП до 5,3%. А современные реалии выглядят таким образом, что экономика страны находится в состоянии, при котором проведённое в 2014 году секвестирование бюджета было отнюдь не последним. Следовательно, на ближайшие два года ни о каком форсировании темпов экономического развития говорить не приходится, а это напрямую оказывает влияние на степень достижения большинства плановых показателей.

Что касается аналогичной работы на уровне субъектов Российской Федерации, то на сегодняшний день возникла острая необходимость создания единой системы (стандарта) работы отраслевых министерств с муниципальными образованиями регионов. Она должна включать определенные формы поощрения руководителей региональных (местных) органов власти за эффективную работу по достижению целевых значений показателей, содержащихся в майских указах Президента Российской Федерации.

От правильного мониторинга, грамотной методики расчёта каждого из утверждённых целевых показателей, а также от выработки «модельной» системы

1 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

ОКСАНА ЖИГАЛОВА, кандидат экономических наук, начальник отдела программно-целевых методов управления департамента программного планирования и оценки регулирующего воздействия министерства экономического развития Ульяновской области (432063, Ульяновск, ул. Спасская, 3). E-mail: jov.79@mail.ru

Аннотация: В статье предложен вариант создания единой системы (стандарта) работы отраслевых министерств с муниципальными образованиями регионов, включающей определенные формы поощрения руководителей региональных (местных) органов власти за эффективную работу по достижению показателей, содержащихся в майских указах Президента Российской Федерации. Данная система должна стать инструментом их совместной работы в этом направлении.

На сегодняшний день многие регионы столкнулись с проблемой в достижении отдельных целевых установок этих указов, которые только на уровне региона или муниципалитета решить практически невозможно. Данный подход будет способствовать устранению проблемы в достижении таких показателей.

Ключевые слова: исполнительные органы государственной власти, майские указы, оценка эффективности, целевые показатели, комплексная оценка.

работы всех ветвей власти будет зависеть полученный результат.

По ряду показателей в регионах работа ведётся в штатном режиме и не требует внешнего вмешательства. Однако по некоторым показателям возникает необходимость выхода с инициативой на федеральные отраслевые министерства с просьбой прояснения ситуации по методикам расчёта, поскольку своими силами (на региональном уровне) эти проблемы не решить. Также есть показатели, в отношении которых на региональном уровне необходимо проработать методические вопросы, может быть, посредством утверждения соответствующих региональных нормативно-правовых актов.

Аналогичная работа должна проводиться и на уровне всех муниципальных образований регионов, при этом региональным органам власти необходимо помочь выстроить систему и понять суть проблем, существующих на местном уровне.

Что касается работы, проводимой, к примеру, в Ульяновской области, то на сегодняшний день единой системы, которая была бы способна решать все проблемные моменты в реализации обозначенных указов, в том числе на уровне муниципалитетов, пока нет.

В связи с этим выработка модели работы для глав администраций муниципальных образований и руководителей исполнительных органов государственной власти региона, включающей систему оценки их эффективности, должна будет способствовать более качественному и ответственному подходу к вопросу реализации майских указов.

Необходимость создания единой системы оценки связана и с недостаточной степенью использования комплексного подхода к повышению эффективности проводимой работы по достижению целевых показателей майских указов.

Данный подход будет способствовать решению проблемы в достижении отдельных показателей, которые только на уровне региона или муниципалитета решить практически невозможно. К примеру, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» содержит показатель «Обеспечить увеличение к 2018 году ожидаемой продолжительности жизни в Российской Федерации до 74 лет». К сожалению, для всех регионов этот показатель единый, то есть от Ульяновской области, к примеру, ждут значения показателя в 74 года. Но в данном регионе исторически складывается максимум в 73 года, чего нельзя сказать, к примеру, о Республике Дагестан или Чеченской Республике.

Или показатель «Обеспечить к 2018 году увеличение количества выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации, до 200 процентов относительно уровня 2012 года»[2]. Существующая на федеральном уровне методика расчёта данного показателя крайне громоздкая и запутанная. Она предполагает считать отдельно выставки в стенах музеев материалов фондов, выставки культурного наследия, привозные, гостевые, совместные выставки, а также учитывать экономические, социальные и другие эффекты. И только их суммирование даст интегральный показатель эффективности выставочной деятельности. Это, скорее всего, приведёт к тому, что все регионы будут считать обозначенный показатель по-разному, что затрудняет и осуществление чёткого планирования как на уровне региона, так и в федеральном ведомстве. Данная ситуация также требует прояснения на федеральном уровне.

В связи с этим необходима скоординированная совместная работа муниципалитетов, региональных органов власти, возможно, с выходом с предложениями на федеральный уровень. Без комплексного подхода к решению данных проблем положительного результата добиться будет практически невозможно. Таким образом, создание методики оценки эффективности руководителей региональных (местных) органов власти по достижению целевых показателей майских указов должно являться своего рода системой мотивации не только к выполнению задач, содержащихся в указах, но и к активным действиям по отстаиванию своих позиций перед федеральным центром.

Для решения обозначенной проблемы необходима единая система, предусматривающая разностороннюю поддержку, а также поощрение стремления к достижению поставленных задач и объединения усилий самих муниципальных образований с отраслевыми министерствами, деятельность которых должна обеспечить стопроцентное достижение всех ориентиров, содержащихся в майских указах.

В данной связи можно привести положительный пример работы, проводимой в Ульяновской области, когда отраслевые исполнительные органы государственной власти региона для каждого муниципалитета устанавливают дифференцированные значения по целевым показателям указов, учитывающие особенности каждого муниципального образования. И это, с одной стороны, способствует более качественному исполнению поручений, содержащихся в указах, а с другой – не накладывает на отдельно взятые муниципалитеты непосильные для них задачи.

В итоге наиболее эффективной в данной ситуации представляется разработка системы поддержки руководителей исполнительных органов государственной власти, а также глав администраций муниципальных образований регионов в достижении целевых показателей.

Таким образом, появляется возможность решить следующие задачи:

- развитие механизмов стимулирования руководителей региональных и местных органов власти, направленных на планомерное выполнение по-

2 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

ставленных Президентом Российской Федерации задач, содержащихся в майских указах;

- сплочение региональных и местных органов власти в достижении плановых показателей. В данном случае под «сплочением» подразумевается создание единого (универсального) подхода со стороны исполнительных органов государственной власти и муниципальных образований региона в реализации механизма достижения целевых показателей майских указов, а также достижение определённой стандартизации в решении возникающих проблем между региональными и местными ветвями власти.

Итогом станет обеспечение возможности улучшения социально-экономической обстановки в регионе в целом, а также на уровне каждого муниципалитета.

В результате проведённого анализа достижения поставленных Президентом Российской Федерации ориентиров, разработана методика оценки эффективности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти и глав администраций муниципальных образований региона по достижению целевых показателей майских указов.

Оценка эффективности руководителей региональных органов власти будет осуществляться на основе анализа выполнения следующих критериев эффективности (по итогам года):

- Степень достижения показателя:

– достижение планового значения показателя своими силами, без внешнего вмешательства, в том числе без необходимости корректировки методики – 1 балл;

– достижение показателя с необходимостью корректировки методики, либо помощи непрофильных министерств – 0,5 балла;

– показатель не достигнут – 0 баллов;

- наличие жалоб от муниципальных образований региона на отсутствие помощи (консультативной поддержки) со стороны министерства в плане достижения целевых показателей:

– жалоб нет ни от одного муниципалитета – 1 балл;

– жалобы есть со стороны 10 и менее муниципальных образований – 0,5 балла;

– присутствуют жалобы со стороны 11 и более муниципалитетов – 0 баллов.

- Наличие инициативы в решении проблем достижения отдельных целевых показателей:

– активная позиция министерства в плане отстаивания своих позиций по отдельным показателям (письма в федеральные министерства, положительные решения со стороны федеральных органов власти по корректировке методик расчета показателей и т.д.) – 1 балл;

– активных шагов со стороны министерства не предпринимается – 0 баллов.

- Оценка эффективности глав администраций муниципальных образований региона будет осуществляться на основе выполнения следующих критериев эффективности (по итогам года):

степень достижения показателя:

– достижение планового значения показателя своими силами, без внешнего вмешательства, в том числе корректировки методики – 1 балл;

– для достижения показателя потребовалась помощь (вмешательство) отраслевого регионального министерства (в случае, если возникшая проблема могла быть оперативно решена на местном уровне, однако этого не было сделано в результате бездействия (либо пассивного отношения) со стороны администрации муниципального образования) – 0,5 балла;

– показатель не достигнут – 0 баллов;

- наличие всей необходимой нормативной базы (в том числе по закреплению персональной ответственности за достижение отдельных показателей, по мониторингу достижения показателей):

– вся необходимая документация разработана и оперативно актуализируется – 1 балл;

– документация подготовлена не в полном объеме – 0,5 балла;

– необходимый пакет документов отсутствует либо сильно устарел – 0 баллов;

- наличие инициативы в решении проблем достижения отдельных целевых показателей:

– активная позиция муниципалитета в плане отстаивания своих позиций по отдельным показателям (письма в региональные отраслевые министерства, обоснование и отстаивание на региональном уровне своих позиций по достижению показателей и т.д.) – 1 балл;

– активных шагов со стороны муниципального образования не предпринимается – 0 баллов.

Лидирующие позиции займут органы власти, получившие максимальное число баллов по комплексной оценке, которая определяется по следующему алгоритму:

I – формирование значений по степени достижения целевых показателей в отраслевых министерствах и администрациях муниципальных образований региона на конец отчётного периода (текущего года).

II – расчёт комплексного значения оценки путём суммирования баллов по каждому показателю, полученных региональными и муниципальными органами власти (по отдельности) с учетом весомости каждого показателя.

Приведение баллов к сопоставимости при помощи учёта весомости каждого фактора производится по формуле:

Ва=Е*а, где:

В – балл по каждому показателю (критерию),

а – коэффициент весомости.

Коэффициент весомости для 1-го критерия равен 0,7; для 2-го – 0,2; для 3-го – 0,1.

Полученные значения показателей, пересчитанные в промежуточные балльные оценки, объ-

единяются в комплексную балльную оценку по формуле:

К = ($В_а$ п.1+ $В_а$ п.2+ $В_а$ п.3), где:

К – комплексная балльная оценка эффективности исполнения функций руководителями региональных (местных) органов власти;

$В_а$ п.1 – балльная оценка состояния показателя 1;

$В_а$ п.2 – балльная оценка состояния показателя 2;

$В_а$ п.3 – балльная оценка состояния показателя 3;

III – определение регионального (местного) органа власти, получившего максимальное комплексное значение оценки.

В результате комплексной оценки эффективности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти и глав администраций муниципальных образований региона по достижению показателей могут быть предприняты следующие меры поощрения.

Во-первых, «материальная составляющая» – предоставление дотаций как межбюджетных трансфертов, выделяемых на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования, исполнительным органам государственной власти (муниципальным образованиям), занявшим лидирующие позиции по итогам отчётного периода.

Размер дотации предлагаем определять по формуле:

1) для исполнительных органов государственной власти региона:

Гі=(Кі-∑(1, n)Кі/n) / ∑(1, 2)К (Кі-∑(1, n)Кі/n) * V, где

$К_i$ – значение комплексной оценки показателей эффективности деятельности руководителей региональных органов власти,

V – общий объём дотаций, предусмотренный на соответствующий финансовый год,

і – порядковый номер исполнительного органа государственной власти региона;

2) для администраций муниципальных образований региона:

Гі= (Кі-∑(1, n)Кі/n) / ∑(1, 5)К (Кі-∑(1, n)Кі/n) * V, где

Кі – значение комплексной оценки показателей эффективности деятельности руководителей местных органов власти,

V – общий объём дотаций, предусмотренный на соответствующий финансовый год,

і – порядковый номер муниципального образования региона.

Данная мера поощрения может быть применена в отношении двух руководителей исполнительных органов государственной власти и пяти глав администраций муниципальных образований региона за высокую эффективность работы по выполнению поставленных Президентом Российской Федерации задач.

Во-вторых, моральная составляющая – вручение Почётной грамоты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации руководителю исполнительного органа государственной власти и главе администрации муниципального образования региона за высокую эффективность работы по достижению показателей;

– вручение благодарственного письма высшего должностного лица субъекта Российской Федерации руководителю исполнительного органа государственной власти и главе администрации муниципального образования региона за высокую эффективность работы по достижению показателей.

Таким образом, стопроцентное достижение целевых значений показателей майских указов во многом будет являться результатом проводимой в субъектах Российской Федерации активной работы, направленной на выполнение всех поставленных Президентом Российской Федерации задач.

В целом на уровне страны их достижение будет способствовать технологическому лидерству России в базовых отраслях, повышению качества подготовки специалистов, созданию конкурентоспособной отечественной продукции, развитию здравоохранения, образования, социальной сферы, а также модернизации производства.

THE APPROACHES TO EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF ACHIEVING OF THE KEY TARGETS OF THE «MAY DECREES» OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

OKSANA ZHIGALOVA, Candidate of Economic Sciences, Head of the Division of the program-target methods of the management, the Department of the program planning and assessment of the regulating influence of the Ministry of Economic Development of the Ulyanovsk region (432063, Ulyanovsk, Spasskaia st., 3). E-mail: jov.79@mail.ru

Summary: The option of creating of a single system (“standard”) of cooperation of sectoral ministries and regional municipal structures, including certain forms of the “incentives” for the heads of regional (local) authorities for their effective work of achieving the targets contained in the “May decrees” of the President of the Russian Federation is offered in the article. This system is to become a tool for their joint work in this direction.

Today many regions face the problem of achieving the individual target values of these decrees that can’t be solved only at the level of a region or a municipality. This approach will help to solve the problems of achieving such performance.

Keywords: executive state government bodies, May decrees, performance evaluation, performance targets, comprehensive assessment.