

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Успешность социально-экономического развития регионов в определённой степени зависит от прилагаемых усилий местных органов исполнительной власти (далее – МОИВ), что заставляет искать пути совершенствования их деятельности. Работа в этом направлении проводится как в федеративных, так в унитарных государствах, причём не только в тех, где осуществляются масштабные институциональные преобразования, например, Россия, Украина, а и в странах с относительно устоявшимися элементами организации политической и экономической жизни общества (США, Франция, Великобритания, Финляндия и др.).

При этом, несмотря на регистрируемые иногда успехи в сокращении расходов, связанных с функционированием отдельных органов или звеньев исполнительной власти, особенно за счёт непроизводительных расходов (если преследовалась такая цель), на рост оперативности выполнения работ или повышение качества осуществления отдельных функций (при соответствующих целевых установках реформирования) оказывается затруднительно определить как эффективность непосредственно предпринимаемых мер, так и общую эффективность функционирования отдельных органов исполнительной власти, не говоря уже об определении эффективности функционирования системы исполнительной власти в целом. Более того, нередко реформирование начинается вообще без

квалифицированных количественных оценок такой эффективности.

Не в последнюю очередь это связано с недостаточным уровнем разработок как методологического, так и методического характера по определению эффективности функционирования органов исполнительной власти в целом и территориальных органов в частности.

В специальной литературе затрагиваются различные аспекты оценки эффективности функционирования органов государственной власти. Нередко такие оценки делаются в исследованиях, которые посвящены государственному сектору экономики. Так, Дж. Е. Стиглиц анализирует общие причины неэффективной работы бюрократии и неэффективность действий государственных чиновников в США при реализации государственных программ в отдельных сферах экономики. Однако, за исключением отдельных частных решений, приведших к необоснованно завышенному расходованию бюджетных средств, проблемы количественного оценивания эффективности им не рассматриваются [1]. В работах украинских авторов, посвящённых управлению государственным имуществом или его приватизации, анализируются как отдельные примеры, так и системные причины, приводящие к недополучению бюджетных средств, на основании чего даются качественные оценки действиям власти в этой сфере – малоэффективная, неэффективная и т.д. [2; 3]. При этом деятельность

региональных органов практически не затрагивается.

В. Дементьев, исследуя проблему эффективности власти, делает заключение, что степень её эффективности с точки зрения эффективности экономической системы в целом можно оценить тем, насколько близко возле технической границы своих возможностей функционирует экономика [4, 166]. Учитывая неразработанность проблемы определения технической границы для экономики даже в статике, использование сформулированного критерия на практике вряд ли возможно. Для регионального уровня подобный подход как минимум связан с наименьшими трудностями.

А.П. Киреенко рассматривает показатели частной и обобщающей экономической эффективности налоговых органов, в том числе и органов регионального уровня, одни из которых позволяют лишь сравнивать результаты деятельности различных органов, другие же предназначены для определения экономической эффективности их деятельности как таковой [5]. Однако её исследования посвящены хотя и очень важной, но довольно узкой проблеме и не могут быть обобщены для МОИВ в целом.

Анализ публикаций свидетельствует, что в понятие эффективности органов власти вкладывается самый различный смысл, что неизбежно сказывается на выборе показателей для её оценки.

Например, Всемирный Банк для оценки государственного управления более чем для 200 стран (в 2005 г. – 213 стран) рассчитывает 6 индикаторов, среди которых и эффективность правительства [6].¹ Расчёт индикатора

базируется на оценках нескольких организаций, каждая из которых использует собственный набор показателей. Так, World Economic Forum по 104 развитым и развивающимся странам эффективность правительства оценивает по компетентности персонала общественного сектора, качеству общественных институтов, затратам времени высшего менеджмента для решения дел с правительственными официальными лицами, уязвимости общественных организаций перед политическим давлением, непроизводительным расходам правительства, независимости экономической политики правительства от давления групп со специальными интересами и другим показателям. А Freedom House для 27 стран с переходной (посткоммунистической) экономикой оценку эффективности правительства проводит по таким критериям, как децентрализация государственной власти, независимость и полномочия местной и региональной власти, прозрачность законодательной и исполнительной власти.

Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. для оценки системы государственного управления в РФ предполагается использовать показатель эффективности государственного управления, который отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др. [7, 13864].

Определённое смешение понятий эффективности и качества государственного управления

¹ По данному показателю Украина в 2005 г. имела ранг 40,2 по стобалльной шкале, в то время как в 1998 г. – только 12. У России эти показатели

составляли 38,8 и 26,3; США – 91,9 и 91,9; Беларуси – 10,5 и 15,8; Китая – 52,2 и 61,7; Германии – 90,4 и 92,4.

присутствует у специалистов Института проблем государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ). С одной стороны, под качеством государственного управления ими понимается выполнение органами исполнительной власти взятых на себя обязательств перед обществом (общественные блага, бюджетные услуги), а с другой – организованность, регулярность процессов государственного управления в ОИВ, эффективность осуществления его административных процессов. В первом случае, по их мнению, оценивается собственно эффективность и результативность деятельности ОИВ, во втором – создание в ОИВ условий для эффективности, но не эффективность как таковая [8].

В. Кирпичников и Б. Барганджия в контексте обеспечения эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти говорят об измеряемости «осуществления ими федеральных полномочий» и введении индикаторов «оценки выполнения функций государственного управления на местах» [9, 36].

И. Василенко, говоря об эффективности работы госслужбы во Франции, фактически ведёт речь о повышении качества услуг населению и оперативности их предоставления [10, 54-55].

Е. Денежкина отмечает, что результатами деятельности правительственного органа власти в регионах Англии – Government Office, по которым оценивается его эффективность, являются формирование качественных сквозных стратегий для местных территорий и региона в целом и обеспечение эффективного участия государства в их реализации;

обеспечение реализации политики и программ отдельных государственных служб в рамках вверенного региона, и некоторые другие [11, 152].

Таким образом, в большинстве случаев, когда речь идёт об оценке эффективности функционирования органов власти, подразумевается результативность их деятельности и качество выполнения конкретных функций. При этом оценке собственно экономической эффективности уделяется крайне мало внимания.

Если считать, что целью функционирования МОИВ является улучшение качества жизни населения соответствующего региона (без такого улучшения говорить о развитии региона не приходится, а рост экономики региона как самоцель выглядит бессмысленно), то частным показателем эффективности функционирования МОИВ можно считать удельные расходы на управление, приходящиеся на одного жителя региона, которые характеризуют размер оплаченных «усилий» МОИВ по повышению такого качества. Учитывая, что управленческая деятельность – это оказание особого рода услуг, удельные расходы на управление можно также интерпретировать как оценку объёма услуг МОИВ, предоставленных одному жителю региона.

В первом приближении в качестве затрат на управленческую деятельность МОИВ можно рассматривать расходы государственного бюджета на осуществление исполнительной власти в данном регионе, которые ежегодно планируются для каждой области, АР Крым и г. Севастополя (далее – расходы на управление).¹ Поскольку в данном случае расходы из других источников финансирования не рассматриваются, то строгий подход к формулировкам

¹ Для г. Киева расходы на управление из госбюджета не осуществляются.

требует говорить лишь о бюджетной эффективности управления.²

Как свидетельствуют данные табл. 1, удельные расходы на управление значительно отличаются по регионам: в 2004 г. максимальный уровень превышает минимальный в 5,39 раза, в 2005 г. – в 5,35 раза. Если предположить, что количество услуг, которые МОИВ предоставляют каждому жителю соответствующего региона, прямо пропорционально величине расходов на управление, приходящихся на душу населения, то нужно будет

² Для определения полной бюджетной эффективности необходимо было бы учесть и объёмы недополученных доходов в консолидированный бюджет от предоставления льгот по налогам и сборам, которыми пользуются МОИВ, например, по налогу на землю под зданиями облгосадминистраций и т.д.

Таблица 1. Расходы государственного бюджета на управление на одного жителя по регионам Украины*

Регионы	Расходы на управление на одного жителя в 2004 г., грн.	Ранг региона	Расходы на управление на одного жителя в 2005 г., грн.	Ранг региона	Темп роста расходов на управление, %	Ранг региона
АР Крым	8,67	2	11,54	2	111,00	3
Винницкая	24,23	21	30,91	20	106,41	20
Волынская	23,79	18	31,33	21	109,86	6
Днепропетровская	10,94	3	13,88	3	105,82	21
Донецкая	6,96	1	9,16	1	109,72	7
Житомирская	25,38	22	32,64	24	107,26	16
Закарпатская	20,29	11	27,56	12	113,26	2
Запорожская	15,97	7	20,60	7	107,58	14
Ивано-Франковская	19,96	9	26,38	9	110,25	5
Киевская	24,15	20	28,53	14	98,52	26
Кировоградская	27,09	25	35,00	25	107,78	12
Луганская	12,81	4	15,96	4	103,92	22
Львовская	13,83	5	17,02	5	102,62	24
Николаевская	22,50	15	28,76	15	106,59	17
Одесская	16,42	8	21,73	8	110,32	4
Полтавская	21,07	12	27,14	10	107,43	15
Ривненская	23,83	19	28,92	16	101,21	25
Сумская	23,35	17	29,80	19	106,45	19
Тернопольская	25,74	24	31,99	22	103,67	23
Харьковская	14,53	6	19,07	6	109,42	8
Херсонская	22,52	16	29,25	18	108,30	10
Хмельницкая	22,05	14	28,17	13	106,55	18
Черкасская	21,10	13	27,33	11	108,02	11
Черновицкая	20,05	10	29,05	17	120,86	1
Черниговская	25,73	23	33,24	23	107,76	13
г. Севастополь	37,52	26	49,01	26	108,96	9

*Расчитано по работам [12, 954-958; 13, 1771-1777; 14, 31; 15].

признать, что нарушаются принципы социальной справедливости при распределении средств государственного бюджета, в результате чего в одних регионах население обречено на худшее обслуживание со стороны МОИВ по сравнению с другими. Если же допустить, что при существующем порядке финансирования расходов на управление во всех регионах каждый житель

получает в среднем одинаковое количество услуг от МОИВ, то придётся признать, что эффективность функционирования МОИВ по регионам различается в разы, в связи с чем существующую территориальную организацию исполнительной власти вряд ли можно считать рациональной.

В разрезе регионов удельные расходы на управление увеличиваются очень неравномерно. Например, в то

время как в Черновицкой области в 2005 г. они (в сопоставимых ценах) выросли на 20,9%, в Киевской области произошло даже их сокращение на 1,5%. Такие колебания обусловлены в основном бюджетными выплатами, динамика же численности населения на величину удельных расходов влияет слабо.

Анализ общих расходов на осуществление исполнительной власти по регионам за 2003-2005 гг. не позволил установить какие-либо закономерности их изменения. По крайней мере, не подтвердилось предположение, что резкие колебания по годам и отдельным регионам связаны с осуществлением капитальных расходов.¹ Это позволяет сделать вывод, что государством не проводится какой-либо политики по выравниванию или увеличению дифференциации удельных расходов на управление, или, иначе говоря, не предпринимаются целенаправленные действия по регулированию эффективности деятельности МОИВ в территориальном разрезе.

Не отбрасывая очевидного влияния на величину удельных расходов на управление субъективных факторов, которые проявляются при распределении бюджетных средств для финансирования деятельности МОИВ, была выдвинута гипотеза, что суммы таких расходов в значительной степени обусловлены внешними причинами.

Проведение корреляционно-регрессионного анализа показало, что величина удельных расходов довольно тесно

¹ В отдельных случаях появление капитальных расходов приводило к росту совокупных расходов в том или ином регионе на несколько процентов. Однако, как правило, такие расходы либо не составляли основную часть приращения, либо в других регионах увеличение некапитальных расходов обеспечивало более высокие темпы роста совокупных расходов.

коррелирует с факторами, в различной степени характеризующими расселение населения, а наиболее сильно – с количеством в регионе городов, которые имеют специальный статус, статус города республиканского или областного подчинения (табл. 2).² При этом с ростом значений анализируемых факторов расходы на управление в расчёте на одного жителя снижаются.

Это означает, что с ростом концентрации населения в крупных городах относительная эффективность функционирования МОИВ возрастает.

Для всех факторов использование квадратного трёхчлена даёт более высокое значение индекса корреляции, чем при других видах зависимости. Однако скорректированный коэффициент детерминации, который применяется в качестве критерия степени адекватности эмпирических уравнений регрессии теоретическим кривым при увеличении числа переменных, не даёт преимуществ в использовании квадратного трёхчлена для x_1 (количество городов), x_3 (количество посёлков городского типа) и x_5 (плотность населения) – уровень объяснённой дисперсии оказывается ниже по сравнению с линейной зависимостью. Это означает, что использование на практике линейных зависимостей является более обоснованным.

Имеются и некоторые другие затруднения при использовании зависимостей в виде квадратного трёхчлена.

Например, такая зависимость прогнозирует увеличение удельных расходов после того, как количество городов республиканского, областного подчинения и имеющих специальный

² Город Севастополь как нетипичный объект в выборку не включался.

статус в регионе превысит 28 ($x_0 = 28,03$ – точка перегиба параболы).³ Остальные же виды зависимостей предполагают дальнейшее

³ В рассматриваемой выборке 28 – это максимальное значение фактора – количество таких городов в Донецкой области.

снижение удельных расходов на управление по мере увеличения количества таких городов в регионе.

В случае же с удельным весом городского населения в соответствии с такой зависимостью удельные расходы должны возрасти до уровня 45,95% городского населения и лишь потом снижаться, в то время как остальные виды зависимостей предполагают снижение удельных расходов на всём наблюдаемом интервале значений этого фактора.

Кроме того, квадратный трёхчлен предполагает стремительное сокращение удельных расходов при предельных значениях удельного веса городского населения – до 0,3792 грн. на одного жителя при $x_4 = 100\%$, что не может быть экономически обосновано.¹

Впрочем, учитывая, что население Украины сокращается, в том числе в подавляющем большинстве крупных городов, которые как раз и имеют специальный статус, предельные значения анализируемых факторов вряд ли будут достигнуты даже в среднесрочном периоде, в связи с чем полученные уравнения вполне могут использоваться для анализа складывающихся тенденций.

Проведенный анализ свидетельствует, что удельные расходы на управление в расчёте на одного жителя позволяют не только сравнивать

эффективность функционирования МОИВ различных регионов, но и в определённой степени оценивать эффективность территориальной организации исполнительной власти в стране.

Учитывая, что на удельные расходы существенное влияние оказывают факторы, значения которых невозможно изменить в короткие сроки (стоит ли это делать вообще – это отдельный вопрос), можно предположить, что неравномерность этого показателя по регионам Украины в среднесрочном периоде сохранится. Но это вовсе не означает, что проблема выравнивания эффективности функционирования МОИВ и обеспечения с их стороны примерно равного объёма услуг на душу населения в каждом из регионов не должна решаться на государственном уровне. Даже с учётом того, что рассматриваемый показатель не является критериальным, он должен приниматься во внимание при проведении административно-территориальной реформы. Важной теоретической и практической задачей в этом контексте является оценка степени целесообразности сложившегося различия уровней эффективности и обоснование наиболее рациональных значений удельных расходов на управление.

Литература

1. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
2. Семенюк В. Десятилетний процесс приватизации и его последствия // Голос Украины. – 2003. – № 45-46 (12.03). – С. 29-30.
3. Жадан І.О. Особливості оцінки ефективності управління державними

¹ Следует отметить, что сокращение удельных расходов на управление в зависимости от удельного веса городского населения происходит-таки с ускорением, о чём свидетельствует и вторая по степени адекватности зависимость – квадратный двучлен, хотя характер убывания удельных расходов в этом случае более замедленный. И это единственный из пяти факторов, который приводит именно к ускоренному, а не к равномерному (x_1, x_2, x_3) или замедленному (x_2) сокращению удельных расходов.

корпоративними правами // Статистика України. – 2003. – № 2. – С. 30-36.

4. Дементьев В.В. Власть: экономический анализ. Основы экономической теории власти. – Донецк: Каштан, 2003. – 200 с.

5. Киреенко А.П. Проблемы оценки эффективности работы налоговых органов // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 3. – С. 68-85.

6. http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp.

7. Распоряжение правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 г. // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720. – С. 13842-13872.

8. Оценка качества регионального управления – 2005 / Государственный университет – Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ), Институт проблем государственного и муниципального управления // http://gov.cap.ru/home/24/rating_2005_hse.doc.

9. Кирпичников В., Барганджия Б. Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России // Федерализм. – 2001. – № 1. – С. 11-42.

10. Василенко И. Административная реформа во Франции // ПТПУ. – 2005. – № 1. – С. 52-56.

11. Денежкина Е. Опыт Великобритании в области государственного устройства // Федерализм. – 2006. – № 1. – С. 145-158.

12. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” № 1801 від 17.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 43-44. – Ст. 493. – С. 1626-1818.

13. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” № 2505 від 25.03.2005 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 2005. – №17, 18-19. – Ст. 267. – С. 724-786, 788-992.

14. Статистичний щорічник України за 2005 рік. – К.: Консультант, 2006. – 576 с.

15. <http://www.ukrstat.gov.ua>.