Оценка результативности деятельности как инструмент повышения качества выполнения государственных функций

Александр Юрьевич ДЕМИДОВ, заместитель руководителя Федерального казначейства, кандидат экономических наук

Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р, ставит перед органами исполнительной власти непростые задачи. Так, предусматривается комплекс мероприятий, направленных в том числе на улучшение доступности и качества государственных услуг при сокращении бюджетных расходов на содержание органов исполнительной власти и оптимизации численности государственных гражданских служащих органов исполнительной власти. О главных направлениях решения данной задачи читайте в статье.

Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее — Программа) разработана с целью «создания условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития». В Программе сформулированы основные задачи, решение которых должно обеспечить достижение ее цели, а также определены направления деятельности Правительства РФ на 2010–2012 годы. Цель и задачи Программы свидетельствуют о том, что она будет реализовываться в рамках, проводимых в стране административной и бюджетной реформ.

Сроки и ответственные за выполнение Программы детально закреплены в «Плане мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», при этом во всех случаях в качестве исполнителей названы федеральные органы исполнительной власти и в первую очередь Минфин России, Минэкономразвития России и Минрегион России. Для реализации своих полномочий органы исполнительной власти (далее — ОИВ) имеют соответствующие организационные структуры (совокуп-

ность департаментов, управлений и отделов, а также территориальные органы) и аппараты сотрудников (совокупность государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской служб). В связи с этим возникает практическая потребность в декомпозиции и трансляции ответственности за выполнение мероприятий Программы с уровня ОИВ на уровни структурных подразделений и сотрудников ОИВ.

Программа предусматривает комплекс мероприятий по совершенствованию функционирования как сектора государственного управления, так и государственного сектора экономики в целом. Серьезные изменения планируются провести также в оптимизации деятельности самих ОИВ — основных исполнителей реформ. Выполнение Программы должно обеспечить повышение доступности и качества государственных услуг (функций) при сокращении бюджетных расходов на содержание ОИВ и оптимизации численности государственных гражданских служащих ОИВ (далее — гражданских служащих), и это представляется непростой задачей. Для ее решения необходимо внимательно проанализировать роль и значение сотрудников в реализации полномочий ОИВ, а также установить зависимости между сокращением бюджетных расходов, оптимизацией численности гражданских служащих и получаемыми социальным и экономическим эффектами.

Показатели оценки деятельности ОИВ

Следует отметить, что до настоящего времени остается открытым вопрос оценки эффективности и результативности деятельности федеральных ОИВ как с методологической, так и с практической стороны. В научной литературе авторы используют различные подходы к определению и оценке результатов функционирования государственного аппарата. По-моему мнению, деятельность ОИВ следует оценивать с применением трех укрупненных показателей: индекса социальной эффективности деятельности, индекса экономической эффективности деятельности и индекса результативности деятельности.

Индекс социальной эффективности деятельности следует рассматривать как показатель, отражающий соотношение запланированных и достигнутых социальных эффектов. Например, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года предусмотрено создание условий для повышения к 2025 году средней продолжительности жизни до 75 лет. В настоящее время средняя продолжительность жизни в России составляет 65,94 года, у мужчин — 59,19 лет, а у женщин — 73,1 года. Если правительством страны этот показатель будет достигнут, то следует говорить о социально эффективной деятельности правительства в данном направлении. Можно также определить и степень социальной эффективности деятельности. Так, например, если к 2025 году средняя продолжительность жизни россиян составит 75 лет, то индекс социальной эффективности будет равен 100% ((75 — 65,94) / (75 — 65,94) x 100 = 100 %), а если средняя продолжительность жизни населения страны составит только 70 лет, то индекс социальной эффективности будет равен 44,81 % ((70 — 65,94) / (75 — 65,94) x 100 = 44,81 %).

Показателями оценки деятельности органов исполнительной власти могут служить: индекс социальной эффективности деятельности, индекс экономической эффективности деятельности, индекс результативности деятельности

Индекс экономической эффективности деятельности представляет собой стоимостное отношение результатов деятельности ОИВ и ресурсов, затраченных на обеспечение их деятельности. При этом следует отметить, что целями деятельности ОИВ является качественное выполнение соответствующих государственных функций и оказание государственных услуг, а не получение прибыли. Такой характер деятельности ОИВ не позволяет оценивать экономическую эффективность его деятельности по правилам, принятым в реальном секторе экономики, где основными индикаторами экономической эффективности деятельности хозяйствующего субъекта являются самоокупаемость, производительность и рентабельность. Но это обстоятельство не говорит о том, что нет возможности определять экономическую эффективность деятельности ОИВ, просто содержание этого индикатора иное, нежели чем для коммерческих организаций. Данный показатель должен отражать экономическую отдачу от деятельности ОИВ и оптимальность его внутренней организации. Для определения этого индекса необходимы значения двух индикаторов в стоимостном выражении: стоимости ресурсов на содержание ОИВ (затрат) и стоимости результатов деятельности ОИВ. Вопрос определения затрат на содержание ОИВ не представляется сложным, так как объем лимитов бюджетных обязательств ОИВ на текущий финансовый год как раз и является теми издержками, которые несет государство на осуществление соответствующих полномочий. Намного сложнее обстоит дело с определением стоимости результатов деятельности ОИВ (такая задача была поставлена еще на старте административной реформы в 2004 году и до настоящего времени окончательно не решена). Определение же этого показателя имеет ключевое значение для определения экономической отдачи от деятельности ОИВ.

Индекс результативности деятельности является показателем, отражающим степень достижения запланированных результатов работы. Более детально данный индикатор будет рассмотрен во второй части статьи.

Так как рассмотренные выше индексы эффективности и результативности деятельности являются относительными индикаторами, характеризующими деятельность ОИВ, их применение должно обеспечить не только оценку деятельности ОИВ, но и предоставить информационную базу для принятия управленческих решений по совершенствованию работы ОИВ. Обоснованной является необходимость применения индекса социальной эффективности деятельности для оценки работы всего государственного аппарата, индекса экономической эффективности деятельности для оценки работы ОИВ и индекса результативности для оценки деятельности как ОИВ, так и его структурных подразделений и сотрудников. Мною подготовлен ряд научных разработок по вопросам, касающимся подходов и критериев определения индексов эффективности и результативности деятельности, которые могут иметь практическое значение при реализации Программы[1].

Механизмы оценки

Сегодня особую актуальность приобретают вопросы гармонизации целей деятельности гражданских служащих и ОИВ, а также механизмы оценки результативности деятельности сотрудников ОИВ, стимулирование их к более результативной деятельности при проведении правительственных реформ. Роль и значение сотрудников ОИВ в обеспечении выполнения полномочий ОИВ зависят от таких факторов, как направления деятельности ОИВ и статус сотрудника. Абстрактно направления деятельности ОИВ можно разделить на два вида: **внешнее** (политическое) и **внутреннее** (обеспечивающее) направления. К примеру, в настоящее время к внешнему (политическому) направлению деятельности Казначейства России относятся полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, предварительному и текущему контролю за операциями администраторов средств федерального бюджета. К внутреннему (обеспечивающему) направлению деятельности Федерального казначейства относятся полномочия по обеспечению защиты информации, внутреннему контролю и аудиту, финансовому, кадровому, правовому, информационно-техническому и административно-хозяйственному обеспечению. При такой группировке направлений деятельности ОИВ очевидно, что для внешней среды — субъектов, в чьих интересах выполняются государственные функции и оказываются государственные услуги, наибольшее значение имеют сотрудники ОИВ, осуществляющие свои полномочия в рамках политического направления деятельности ОИВ. Вместе с этим политические полномочия не могут быть успешно реализованы без надлежащей внутренней инфраструктуры ОИВ и в этом плане, в плане обеспечения функционирования ОИВ как надежного инструмента государственного управления, важная роль отводится сотрудникам ОИВ, работающим на внутреннем (обеспечивающем) направлении. В этой связи возникает практическая потребность определения оптимальных долей сотрудников ОИВ внешней и внутренней компетенции.

Статус сотрудников ОИВ различен в зависимости от того, кем они являются — государственными гражданскими служащими или работниками, замещающими должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы. Совокупность прав и обязанностей государственных гражданских служащих установлена Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), в соответствии с которым гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Правовое положение работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, регламентируется Трудовым кодексом РФ. Согласно Закону № 79-ФЗ должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. В законе установлены следующие категории:

- руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее — подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещае-

[1] Методологические аспекты определения общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти («Финансы» № 9/2009). Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти («Национальные интересы: приоритеты и безопасность» № 15/2009), Принципы БОР в деятельности администраторов бюджетных средств («Финансы» №2/2009)

мые без ограничения срока полномочий;

- обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Применение данной нормы закона на практике означает, что численность работников, замещавших должности гражданской службы в федеральных государственных органах, составила на конец июня 2010 г. 38,7 тыс. человек, или **81,6 %** от общей численности работников этих органов. На региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ) в I полугодии 2010 г. замещали должности государственной гражданской службы 782,8 тыс. человек, или **71,3 %** от общей численности работников, занятых в этих органах. При этом в «общую численность работников в соответствии со штатным расписанием кроме государственных гражданских (муниципальных) служащих включаются работники, замещавшие государственные (муниципальные) должности, должности иного вида федеральной государственной службы (сотрудники, имевшие специальные звания), должности, не являющиеся должностями государственной гражданской (муниципальной) службы, а также персонал по охране и обслуживанию зданий.

Численность работников, замещавших должности гражданской службы в федеральных государственных органах, составила на конец июня 2010 г. 38,7 тыс. человек, или 81,6 % от общей численности работников этих органов

Данные цифры свидетельствуют о том, что количество гражданских служащих в ОИВ в настоящее время является подавляющим. В условиях реализации Программы поиск ответа на вопрос о целесообразности такой пропорции сотрудников ОИВ весьма актуален. По нашему мнению, при оптимизации численности гражданских служащих необходимо всесторонне учитывать их роль и значение в политической и обеспечивающей деятельности ОИВ. Необходимы четкие и аргументированные пропорции сотрудников ОИВ различного статуса. Основной объем компетенции гражданских служащих должен быть акцентирован на внешнем (политическом) направлении деятельности и наиболее важных полномочиях внутреннего (обеспечивающего) направления. Представляется, что гражданские служащие должны замещать только те должности, исполнение обязанностей по которым требует принятия соответствующих управленческих решений, влекущих за собой правовые последствия, и в этом контексте следует критически проанализировать положения Закона № 79-ФЗ, касающиеся целесообразности отнесения к должностям гражданской службы «младших должностей». Исключение данного положения из Закона № 79-ФЗ позволит оптимизировать численность гражданских служащих и создать экономию бюджетных средств за счет уменьшения финансирования государственных гарантий на гражданской службе.

Другой преференцией такого решения станет повышение авторитета и значимости гражданской службы (так как изменятся квалификационные требования к начальным должностям гражданской службы), что послужит для сотрудников ОИВ дополнительным стимулом к повышению своего профессионально-этического уровня.

(Продолжение материала читайте в январском номере журнала «Бюджет»)