

Вересова Д.М.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ (ПРИМЕНИТЕЛЬНО К УПРАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОБЪЕКТАМИ)

Аннотация

Статья посвящена проблемам оценки эффективности государственных решений в сфере управления земельными объектами. Исследование отечественной практики государственного управления обнаруживает ряд недостатков существующей процедуры разработки и принятия решений, которые ведут к одобрению не наиболее эффективных, а политически выгодных решений по управлению земельными объектами. Обоснование отдельных видов эффективности государственных решений по законодательству требуется лишь в редких случаях. Мировой опыт предлагает достаточно широкий набор методик оценки эффективности государственных решений, которые могут применяться в отечественной практике управления государственной собственностью. Разработка методики оценки эффективности государственных решений в сфере управления земельными объектами требует учета ряда особенностей, которые и определяют схему анализа и аналитические инструменты измерения эффективности решений в данной области.

Ключевые слова: государственные управленческие решения; земельные объекты; система принятия государственных решений; эффективность, продуктивность, результативность и качество решений; методика оценки эффективности; инструменты анализа эффективности.

Проблема недостаточной эффективности представляется весьма важной в контексте современного этапа реформирования государственного управления в России. Повышению эффективности государственного сектора сейчас уделяется значительное внимание на высшем уровне власти. Эффективность государственного управления в немалой степени обуславливается конечной эффективностью государственных управленческих решений (ГУР), которые, приобретая форму законов, постановлений, приказов, распоряжений, являются нематериальным воплощением деятельности представителей власти. Посредством решений органы государственного управления вовлекают в хозяйственный оборот мощные потоки природных, трудовых, финансовых и информационных ресурсов для реализации задач государственной политики.

Одним из стратегических объектов государственной собственности, а, следовательно, и управленческих решений является земля, которая позволяет государству реализовывать свои неотъемлемые функции и регулировать поведение рыночных агентов. В Российской Федерации основным собственником земли остается государство. В государственной и муниципальной собственности находится около 1 578 млн. га (92,4%)¹. Рынок земли в России не развит на достаточном уровне, а незавершенность процессов формирования земельного законодательства приводит к разнообразным спекуляциям и мошенничеству с земельными объектами. Многочисленность текущих и планируемых преобразований в данной сфере, предстающих в форме государственных решений, выводит на первый план вопрос об их ожидаемой и фактической эффективности.

1. Особенности процедур разработки и принятия государственных решений

Эффективность государственных решений во многом определяется эффективностью системы их разработки и принятия, в которую входит и процедура разработки и принятия решений в сфере управления земельными объектами. Главенствующую роль в управлении федеральной собственностью согласно статье 114 Конституции РФ играет Правительство РФ. Оно обладает широкой компетенцией, реализуя которую Правительство взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти и является руководящим органом. Президент России обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти и взаимодействие органов государственной власти и субъектов Федерации. Указами Президента оформляются решения постоянного или многократного действия.

В целях повышения эффективности управления государственной собственностью Правительство Российской Федерации наделило ряд федеральных органов государственной власти частью своих полномочий по управлению государственным имуществом. Так, к компетенции Министерства экономического развития РФ относятся выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере имущественных, земельных отношений и территориального зонирования². Непосредственное управление федеральным имуществом, в том числе и земельными ресурса-

ми, оказание государственных услуг и реализацию правоприменительных функций в сфере имущественных и земельных отношений осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)³. Роль отраслевых агентств ограничивается реализацией полномочий собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) ответственно за проведение государственной кадастровой оценки земель, землеустройство, государственный земельный мониторинг и контроль⁴. Важную роль играет также Счетная палата РФ, которая наделена полномочиями по определению эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности⁵.

Такая структура управления земельной собственностью закрепляет принцип разделения властей и теоретически исключает возможность превалирования интересов одного из органов власти. Однако на практике дело обстоит иначе. По свидетельству специалистов, в результате проведенной административной реформы действительно произошло четкое разграничение регулирующих, исполнительских и контрольных функций, а также было устранено их дублирование. Вместе с тем разделение функций по выработке государственной политики и распоряжению собственностью породило новую проблему: распространение лоббирования на уровне подготовки решений и исключение органов, непосредственно управляющих имуществом государства, из системы согласований. Опыт крупнейшего методолога в области управления государственной собственностью – Росимущества оказался невостребованным. Произошло усложнение системы согласования проектов решений, удлинение сроков их одобрения. Негативные тенденции усугубил действующий порядок разработки государственных решений. Рассмотрим его подробнее.

Порядок подготовки и принятия проекта правительственного нормативно-правового акта (далее: законопроект или нормативного акта) согласно действующему законодательству включает три блока: разработка и утверждение концепции законопроекта, разработка его текста и согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, анализ и утверждение⁶.

– *Разработка концепции законопроекта* является одним из основных этапов законопроектной работы. Она может осуществляться самостоятельно федеральным органом исполнительной власти или с привлечением научно-исследовательских организаций. К разработке концепции законопроекта привлекаются высококвалифицированные специалисты, обладающие необходимыми знаниями действующего законодательства и практикой его применения. Концепция нормативно-правового акта включает основную идею законопроекта, аргументированное обоснование необходимости и цели его принятия, предмет регулирования, круг лиц, на которых распространяется его действие, место будущего закона в системе действующего законодательства, общую характеристику механизма действия законопроекта и его основные параметры.

Варианты решений изначально жестко определены концепцией законопроекта. Деятельность исследовательской организации или творческого коллектива регламентирована контрактом о предоставлении услуг федеральному органу исполнительной власти и концепцией законопроекта; не проводятся расчеты по альтернативным вариантам комбинаций изменяемых параметров. Значительное влияние на концепцию законопроекта при ее утверждении оказывает Правительство, оно же затем принимает окончательное решение. Такая ситуация сводит к формальности обоснование целесообразности и разработку качественных социально- и финансово-экономических обоснований принимаемых решений.

– *На втором этапе* на основе представленной концепции проект решения включается в план законопроектной деятельности Правительства России, определяются исполнители и соисполнители, лица, ответственные за разработку и представление законопроекта, формулируется его рабочее название. Главный исполнитель готовит проект нормативно-правового акта в соответствии с разработанной концепцией. Законопроект согласовывается со всеми соисполнителями и заинтересованными органами, которые выносят заключения с рекомендациями по итогам согласований проекта. Согласование может проходить в форме выдачи резолюции и визирования проекта главного исполнителя. Практика показывает, что и на этапе проведения согласительных процедур существуют некоторые злоупотребления: недостоверно ведется протоколирование совещаний, из подшивки документов к резолюции убираются замечания. В результате позиции участников согласований зачастую игнорируются.

– *Третий этап* включает правку законопроекта в соответствии с полученными замечаниями и заключениями, подготовку сопроводительных документов к законопроекту, представляемому в Правительство Российской Федерации. Далее законопроект с пакетом приложений (пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием, заключением Минюста России и проектом распоряжения Правительства РФ) направляется в Правительство РФ, затем в Государственную Думу РФ. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации РФ. После одобрения Советом Федерации закон направляется на подпись Президенту, который либо накладывает вето, либо подписывает его.

Фактически основными документами, удостоверяющими целесообразность и обоснованность государственного решения в форме нормативно-правового акта, являются пояснительная записка и финансово- или социально-экономическое обоснование. Пояснительная записка содержит краткое обоснование необходимости разработки законопроекта: предмет, цели, основные положения и условия его реализации; прогноз социально-экономических и иных последствий реализации законопроекта; место решения в системе действующего законодательства и вытекающие из него последствия для нормативно-правовой базы. Подготовка финансового и социально-экономического обоснований принимаемого решения законодательно определена лишь в случае острой необходимости, а также в случае анализа законопроектов, предусмотренных частью 3 статьи 104 Конституции РФ. Содержание данных документов не регламентируется, а ответственность за их подготовку возложена на Министерство финансов и Министер-

ство экономического развития РФ соответственно. Анализ рабочих документов органов государственной власти показал, что финансово-экономические обоснования даются в сжатом виде, при этом отсутствуют даже простейшие расчеты оценки экономической, правовой и социальной эффективности. В редких случаях проводится расчет ожидаемого бюджетного эффекта от реализации проектируемого решения.

Таким образом, основными стадиями, на которых определяется содержание законопроекта, а также происходит его оценка, являются разработка концепции, согласование проекта с соисполнителями, подготовка пояснительной записки и финансово-экономического обоснования. В то же время именно на этих стадиях сосредоточены самые значительные недоработки, которые ведут к принятию по большей части политических (особенно в сфере управления землей), а не экономических решений. Кроме этого, затягивается процедура принятия решений, поскольку регламентирован только период времени на ту или иную стадию разработки и принятия законопроекта. В целом этап согласований может происходить сколько угодно раз. Таким же образом может меняться и концепция проекта. Это приводит к тому, что ко времени его принятия решение утрачивает свою актуальность. Думается, такая ситуация отнюдь не способствует повышению эффективности решений в сфере управления земельными отношениями и требует незамедлительного принятия мер, одной из которых должно стать внедрение обязательной процедуры оценки эффективности государственных решений по управлению земельными объектами, а для этого следует:

- разработать методику оценки эффективности государственных решений в области управления земельными объектами;
- сформировать соответствующие подсистемы управления оценкой эффективности (организации, анализа и учета, контроля и отчетности);
- скорректировать механизм принятия государственных решений.

2. Теоретико-методологический аспект проблемы оценки эффективности государственных управленческих решений

Несмотря на долгую историю исследования проблем эффективности в государственном секторе, налицо отсутствие единой терминологии и методологии ее определения. Анализ современной литературы, посвященной проблемам управления, свидетельствует, что не существует общепринятого подхода к интерпретации категории «эффективность» (efficiency), а определение «эффективности государственных управленческих решений» вообще отсутствует. Что касается «эффективности», то для объяснения данной категории многие авторы используют такие понятия, как «мера достижения целей», «экономичность» и «результативность». Наилучшим образом сумятицу и неопределенность вокруг данного понятия иллюстрирует дефиниция Р. Л. Акоффа: «Эффективность – это оцененная производительность, продуктивность, умноженная на ценность, результативность оцененного результата»⁷. Согласно Г.А. Саймону, решение эффективно, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора⁸.

По нашему мнению, **эффективность государственных управленческих решений** – это максимально возможная степень достижения целей принятия государственного решения в соответствии со стандартами и нормами государственного управления при минимально возможных затратах на его разработку и реализацию. В качестве основных ее элементов выделим: **продуктивность** как соотношение потребляемых ресурсов и получаемых результатов, **результативность** как способность достигать цели независимо от количества используемых ресурсов и **качество** государственного управленческого решения как степень достижения целей данного решения при определенном его соответствии общепринятым требованиям и стандартам государственного управления.

Принято рассматривать также различные виды эффективности государственных решений согласно природе анализируемых последствий. При этом основной задачей государственного управления является максимизация различных видов эффективности решений при заданных параметрах доступных ресурсов (финансовых, социальных, организационных и др.). Полагаем, что для государственных решений важна прежде всего экономическая ($\mathcal{E}_{\text{экон}}$), социальная ($\mathcal{E}_{\text{соц}}$), экологическая ($\mathcal{E}_{\text{экол}}$), законодательная ($\mathcal{E}_{\text{закон}}$) и организационная ($\mathcal{E}_{\text{орг}}$) эффективность. В большинстве случаев экономическая эффективность решений характеризует их продуктивность, социальная, экологическая и законодательная – качество, а организационная – результативность. Отсюда вытекает требование сбалансированности показателей, характеризующих различные виды эффективности в рамках каждого управленческого решения.

Программирование сбалансированности возможно только в процессе оценки ожидаемой эффективности на этапе разработки решения. Практика реализации приводит к несбалансированности фактических показателей эффективности различных видов, что служит сигналом для корректировки решения или подготовки следующего, направленного на устранение сложившегося дисбаланса. Это приводит к сбалансированности различных видов эффективности принимаемых государственных управленческих решений в долгосрочном периоде.

Мировой опыт доказывает, что формирование методик оценки эффективности государственных решений является длительным процессом. В наиболее развитых странах он занял почти столетие. Основными методиками оценки эффективности государственных решений, используемыми в мировой практике, являются: функциональные обзоры, оценивание политик и программ, бюджетирование по результатам, аудит эффективности государственных расходов и анализ эффективности регулирующих актов. Они представляют собой наборы апробированных инструментов анализа ожидаемых результатов и последствий решений определенного типа, применяемых на различных стадиях их разработки и принятия. Зачастую выбор конкретного инструмента анализа отдается на откуп эксперту-оценщику. Некоторые методики лишены системности в рассмотрении последствий реализации государственных решений, сфокусированы на оценке эффектов определенного вида (например, функциональные обзоры и аудит эффективности расходов).

Вместе с тем любая методика должна не только устанавливать принципы и методологические подходы, регламентировать набор оцениваемых эффектов, но и оставлять для оценщика возможности выбора и синтеза инструментов, созданных экономической наукой. Проведенный анализ зарубежных методик оценки эффективности государственных управленческих решений свидетельствует о значительных перспективах их внедрения в российскую практику государственного управления. Все рассмотренные методики могут использоваться на определенных стадиях разработки и принятия решений по управлению объектами государственной собственности (в частности, земельными объектами), а их содержание и направленность дают основания применять их к конкретному типу решений (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Применение методик оценки эффективности к решениям
в области управления государственной собственностью**

Методика оценивания эффективности	Вид оцениваемой эффективности	Тип оцениваемых решений	Характер оцениваемых решений в области управления государственной собственностью	Стадия, на которой можно применять методику
Функциональный обзор (<i>Functional Review</i>)	Э _{орг}	Стратегические, нетипичные, административные	Реформирование структуры и функций органов управления государственной собственностью и объектов государственной собственности	Рз* П Рц
Оценивание политик и программ (<i>Program Evaluation</i>)	Э _{экон} Э _{соц} Э _{экол} Э _{закон}	Стратегические, нетипичные, экономические	Реализация крупных программ, направлений политики в области управления государственной собственностью (программа приватизации/национализации)	Рз П Рц
Бюджетирование по результатам (<i>Budgeting by results</i>)	Э _{бюд} Э _{ком}	Оперативные, типичные, экономические и административные	Обеспечение функционирования групп объектов государственной собственности (системы управления непосредственно и объектов собственности)	Рз П Рц
Оценка эффективности государственных расходов	Э _{экон} Э _{бюд} Э _{ком}	Стратегические и тактические, типичные и нетипичные, экономические	Реализация крупномасштабных мероприятий и программ в области управления государственной собственностью; анализ исполнения бюджета и фактических направлений использования бюджетных средств	Рц
Оценивание эффективности регулирующих актов	Э _{экон} Э _{соц} Э _{экол} Э _{закон}	Стратегические, нетипичные, экономические	Решения по изменению принципов правового регулирования отношений и реализации прав собственности	Рз П Рц

* «Рз» означает стадию разработки, «П» – принятия, а «Рц» – стадию реализации государственных решений.

Государственные решения в области управления земельными объектами являются специфическим объектом исследования, что влияет на содержание методики оценки прежде всего в части применяемых методологических подходов, используемых инструментов анализа и выдвигаемых критериев эффективности. Особенности управленческих решений в данной области можно классифицировать по трем группам: организационные, содержательные и результатные.

Организационные особенности обусловлены наличием специальных процедур и сроков разработки, принятия и реализации государственных решений, а также особой системой иерархической соподчиненности решений различных уровней государственной власти. В сфере управления земельными отношениями особое значение приобретает также *скорость разработки и принятия решений*. Как правило, сроки разработки решений в данной области длительные, процедуры согласований затянутые, осложняющиеся процессом лоббирования. Еще Р. Акофф отмечал, что изменение проблем, на устранение которых направлены решения, под воздействием внешних, неподвластных нам факторов происходит достаточно быстро, а скорость таких изменений определяет период времени, в течение которого будут верны принятые решения⁹. По мнению зарубежных экспертов, необоснованное затягивание или отказ от принятия решений в области управления земельными объектами влечет за собой не только значительные потери доходов государства, но и тенизацию отношений собственности¹⁰.

Иерархичность государственного управления приводит к тому, что решения, принимаемые на каждом уровне власти, оказываются зависимыми от решений других уровней¹¹. В связи с этим некоторые исследователи говорят о необходимости определения эффективности управления объектами государственной собственности **на микро- и макроэкономическом уровнях**. Оценка эффективности на микроэкономическом уровне сводится к оценке функционирования отдельных объектов, а на макроэкономическом – к определению общеэкономической эффективности в целом по имущественному комплексу или отдельным видам имущества. Подход этот базируется на измерении синергического эффекта, как части общеэкономического эффекта управления собственностью, измеряемого разностью между результатами системного функционирования и суммой результатов изолированного взаимодействия объектов собственности¹². Однако его расчет представляется затруднительным. Альтернативный подход, на наш взгляд, заключается в оценивании эффективности **отдельных способов распоряжения и использования** государственного имущества: продажи, приватизации, аренды, передачи в муниципальную собственность, производственное или общедоступное социальное использование. То есть предлагается оценивать эффективность типовых решений по управлению объектами собственности. Полагаем, что именно второй подход должен быть положен в основу методики оценки эффективности государственных управленческих решений по управлению земельными объектами.

Содержательные особенности определяются природой преобразований, заложенных в механизмах реализации принятых управленческих решений, и объясняются спецификой земли как стратегического ресурса. Со-

гласно сути планируемых преобразований государственные решения в сфере управления земельными объектами можно разделить на две категории. Первая категория представлена решениями институционального уровня, которые нацелены на создание и изменение правового базиса отношений собственности. Сюда относятся директивы по поводу установления принципов, целей и задач управления земельными отношениями. Как правило, это группа политико-экономических решений, направленных на регулирование условий хозяйствования собственника земли и регулирование его отношений с пользователями объекта собственности. Их ключевыми параметрами являются долгосрочность, институциональный характер преобразований, значительный масштаб влияния. Примером являются решения по поводу разграничения государственного имущества по уровням власти, установлению основных принципов регулирования отношений собственности на землю, разрешению приобретения государственной земли в частную собственность. Вторая категория включает решения, преобразующие сами объекты государственной собственности. Они носят оперативный характер и применяются однократно. В фокус решений данного вида попадает конкретный объект собственности. Это решения о продаже или предоставлении в аренду отдельных земельных объектов, установлении ставок и срока аренды, выкупной цены. Разная природа решений каждой группы обуславливает отличия в применении подходов, методик и инструментов оценки их эффективности.

Современный уровень развития земельных отношений и отечественная практика государственного управления земельными объектами свидетельствуют, что большая часть решений в данной сфере носит институциональный характер. Это связано с незавершенностью процессов формирования земельного законодательства, преобладанием государственной собственности на землю и неопределенностью позиции государства относительно дальнейшего реформирования земельных отношений. Именно поэтому разработка инструментов анализа решений первой группы представляется нам наиболее важной. Объектом оценки становятся процессы и результаты внедрения новых норм на уровне национальной экономики.

Однако на практике оценка конечной эффективности решений институционального уровня достаточно сложна, поскольку в дальнейшем они детализируются в решениях, связанных с непосредственным управлением объектами собственности. Тем не менее вопросы урегулирования земельных отношений настолько ограничены, что можно сформировать перечень основных решений институционального и оперативного уровней и набор типовых показателей, характеризующих различные виды эффективности этих решений.

Сущность отношений собственности и двоякая роль государства в них накладывает отпечаток на содержание решений в области управления земельными объектами. Согласно определению, отношения собственности – это имущественные (субъект-объектные) отношения между субъектом и объектом, которые, в свою очередь, служат материальной предпосылкой отношений (субъект-субъектных) между субъектами собственности, отражающих имущественные взаимосвязи субъекта с другими субъектами¹³. Исходя из этого, основными участниками, вовлеченными в отношения собствен-

ности, являются субъект управления, собственник (субъект собственности) и объект управления (объект собственности). Двойственность положения государства заключается в том, что оно одновременно может выступать как собственником, так и субъектом управления в лице различных органов государственной власти и представителей государства. В то же время принятие некоторых решений в области управления государственным имуществом может подразумевать смену собственника. Полагаем, что выделение указанных элементов отношений собственности весьма удобно для анализа последствий реализации государственных решений в области управления земельными объектами. Данный анализ должен осуществляться по схеме «объект управления – собственник – субъект управления».

Специфика результатов реализации решений выражается в определении природы и срока проявления полученного эффекта, соотнесении его с понесенными затратами. Сложность заключается в том, что результатами реализации решений по управлению земельными объектами чаще всего являются *процессы* (например, процессы приватизации земли), а не продукты. При этом измерение показателей, характеризующих процессы, и соответствие их изначально предъявляемым требованиям и критериям представляются затруднительными. Это связано с тем, что процессы могут инициироваться в течение длительного периода времени и развиваться неопределенный период.

Следующей сложностью является ориентация сложившейся практики оценки эффективности управления государственным имуществом *на доходы*, приносимые объектами собственности. Основу этого подхода составляет анализ состояния и изменения вклада отдельных видов имущества в формирование базы неналоговых доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Вместе с тем для разработки и расчета показателей измерения эффективности государственных управленческих решений в рассматриваемой сфере требуется создание единой базы, содержащей достоверные данные по доходам от продажи, аренды и рыночной стоимости по каждому земельному объекту, находящемуся в государственной собственности.

Другая методологическая трудность заключается в *необходимости разделения затрат и результатов* между объектами и субъектами управления, то есть затратами и результатами функционирования объектов собственности и аппарата управления. Это осложняет разработку адекватных показателей оценки эффективности решений по управлению земельными объектами¹⁴. Получение того или иного результата должно соотноситься как с затратами на объект собственности вообще, так и с затратами конкретного уровня государственного управления, обусловившими его получение. Однако вычленив последние из общего потока затрат практически невозможно.

Сложности возникают при *определении социальных и экологических последствий* в сфере управления государственной собственностью, увязки их с конкретными решениями и затратами на их реализацию. Отсутствие научнообоснованных способов анализа «неэкономических» последствий в данной сфере требует компенсации путем введения соответствующих качественных показателей в систему оценки эффективности государственных решений по управлению земельными объектами.

Таким образом, все три группы особенностей государственных решений по управлению земельными объектами являются предпосылками формирования определенной методики оценки эффективности решений в области управления земельными объектами, обуславливающими ее содержание и аналитический аппарат.

3. Система оценки эффективности государственных решений

Задачей первостепенной важности является разработка **методики комплексной оценки эффективности государственных решений** в области управления земельными объектами (далее: методика). Являясь одновременно частью системы оценки эффективности государственных решений, методика должна подчиняться *общим принципам* построения системы оценки эффективности, таким как взаимодействие, динамичность, разнообразие и избыточность¹⁵, относительность оценки эффективности, социальная ответственность, учет специфики объекта оценки, конструктивность¹⁶. Взаимодействие участников оценки эффективности сглаживает субъективизм и другие искажающие эффекты. Избыточность и разнообразие показателей и систем измерения обеспечивают надежность и достоверность системы оценки эффективности, служат ее объективизации. Динамизм системы означает, что эффективность измеряется на различных стадиях принятия и реализации государственных решений, а сама методика оценки их эффективности требует периодического пересмотра и обновления.

Принцип относительности оценки эффективности проистекает из того, что по причине значительного разнообразия показателей эффективности и их неполноты эффективность в каждый конкретный момент времени может быть оценена лишь приблизительно. Для лиц, участвующих в оценке эффективности государственных решений, социальная ответственность подразумевает достоверность, беспристрастность и полноту производимой оценки, осознание и учет всех последствий, которые влечет за собой принимаемое решение. В практике оценки эффективности государственных решений принцип учета специфики объекта оценки воплощается в необходимости разработки методик оценки исходя из природы объектов решений. Принцип конструктивности требует, чтобы система оценки эффективности государственных решений служила руководством к действию: к выбору оптимального государственного решения и корректировке решений, показавших недостаточную эффективность или продемонстрировавших нежелательный результат.

С другой стороны, методика должна также соответствовать *частным принципам*, обусловленным сущностью государственных решений. Это прежде всего принципы комплексности, универсальности и экономичности. Принцип комплексности означает, что методика должна оценивать все виды последствий реализации решения; универсальность показывает, что она может применяться для всех государственных управленческих решений в конкретной сфере; экономичность свидетельствует о том, что затраты на оценку не превышают затраты на принятие и реализацию решения или выгоды от его реализации.

Сама методика оценки эффективности ГУР представляет собой нормативный документ, закрепляющий ключевые принципы, критерии и показатели эффективности государственных решений в определенной области, дифференцированные по стадиям принятия решений, а также рекомендации для их расчета. В связи с этим считаем необходимым разработать следующие пять блоков методики.

I. Определение задач оценки эффективности решения требует формулировки перечня задач оценки эффективности государственных решений по управлению земельными объектами. Все эти задачи детализируют основную цель – повышение вероятности принятия наиболее обоснованного решения и усиление его конечной эффективности.

II. Подготовка исходных условий оценки эффективности решения подразумевает формулировку целей его принятия, ключевых критериев эффективности, требуемых результатов, определение категории решения и подходящих инструментов анализа.

Как уже было сказано, в отечественной практике государственного управления земельными отношениями преобладают решения институционального уровня. Для анализа эффективности такого рода решений подходят такие зарубежные методики, как «оценивание политик и программ» и «оценка регулирующих актов», или же вошедшие в них отдельные инструменты анализа. Полагаем возможным применение специальных инструментов, например анализ по схеме «объект управления – собственник – субъект управления» и анализ «выгоды – потери».

Таблица 1

**Схема анализа
«объект управления – собственник – субъект управления»**

Объект управления	Собственник	Субъект управления
Показатели функционирования объекта государственного решения (объекта собственности)	Показатели, характеризующие положение собственника (правовой и экономический аспекты)	Показатели эффективности деятельности субъекта управления по разработке, принятию и реализации решений, а также показатели влияния решения на различные сферы жизни
<ul style="list-style-type: none"> – рыночная стоимость земельного объекта; – доходы, генерируемые земельным объектом; – расходы на его содержание; – выполнение земельным объектом отведенной функции 	<ul style="list-style-type: none"> – экономическая (стоимостная) оценка права собственности; – возможности и ограничения реализации прав собственности на землю 	<ul style="list-style-type: none"> – соответствие целям управления и назначению земельного объекта; – соответствие решения законодательству, отсутствие «пробелов», стимулирующих к стратегическому поведению и коррупции; – своевременность принятия решения и сроки его разработки; – своевременность и сроки реализации решения; – обоснованность расходов на разработку и реализацию решения; – экологические последствия; – социальные последствия реализации решения

Реализация предлагаемой нами схемы анализа «объект управления – собственник – субъект управления» подразумевает разработку основных показателей, описывающих состояние каждого элемента схемы. Таблица 1 иллюстрирует примерный перечень таких показателей. Указанные показатели рассчитываются исходя из фактического и ожидаемого (потенциально возможного) состояния до реализации решения, а также по итогам его реализации. Сравнение исходных параметров и показателей, достигнутых в ходе реализации решения, покажет результативность принятого решения; соотнесение ожидаемых и достигнутых параметров покажет его продуктивность, а оценка качества заложена в показателях своевременности и проявления социальных и экологических последствий.

Поскольку государственные решения в области управления земельными объектами всегда влекут за собой приток или отток экономических ресурсов, особую актуальность приобретает *анализ выгод и потерь*. Он основан на принципах инкрементального анализа, который представляет собой метод принятия решений на основе оценки изменений в будущих доходах и расходах при условии принятия определенной программы действий.

Основные параметры решения делятся на изменяемые и неизменяемые. Последние представляют собой набор заданных параметров в виде ограничений или условий, одобренных на этапе утверждения концепции законопроекта (например, условие обязательной продажи земли или сдачи ее в аренду). Изменяемые параметры – это параметры, подлежащие подбору и оптимизации в ходе его разработки и принятия (уровень арендной платы, ставка земельного налога, вероятная цена выкупа и т.д.). Именно они являются регулятором экономического поведения агентов на рынке земли.

Исходя из теории баланса интересов, оптимум достигается при равенстве затрат и доходов заинтересованных сторон от принятия решения. В случае, когда этот баланс не соблюдается, можно говорить о возникновении потери у одного из субъектов и выгоды у другого. Под **выгодой** или **потерей** ($B (П)_{\text{гос}}$) от предпочтения одного варианта решения другому мы понимаем разницу в текущих стоимостях будущих доходов (расходов) от реализации каждого из рассматриваемых вариантов решений:

$$B (П)_{\text{гос}} = D (P)_{\text{гос}}^1 - D (P)_{\text{гос}}^2, \text{ где} \quad (1)$$

$D (P)_{\text{гос}}^1$ – текущая стоимость будущих доходов или расходов государства от реализации первого варианта решения;

$D (P)_{\text{гос}}^2$ – текущая стоимость будущих доходов или расходов государства от реализации второго варианта решения.

Рисунок 2

Матрица выгод и потерь заинтересованных сторон

Вариант решения 1	⇒	Выгода / потеря государства в стоимостном выражении	Выгода / потеря частного собственника в стоимостном выражении
Вариант решения 2	⇒	Выгода / потеря государства в стоимостном выражении	Выгода / потеря частного собственника в стоимостном выражении

Рассчитанные таким образом показатели заносятся в Матрицу выгод и потерь заинтересованных сторон (рисунок 2) и подвергаются анализу: сопоставляются выгоды и потери государства и субъектов рынка, составляется прогноз вероятного экономически обоснованного поведения и определяется эффективность рассматриваемых вариантов.

Повышение объективности оценки эффективности государственного управленческого решения подразумевает применение целого ряда подходов, вошедших в различные мировые методики. При этом следует удостовериться в том, что охвачены все виды эффективности в рамках синтезированного аналитического инструмента. Для этой цели можно использовать *Контрольную матрицу покрытия* следующего вида. В первом столбце перечисляются примененные инструменты. Каждый следующий столбец предназначен для отметок по одному из видов эффективности решения ($\mathcal{E}_{\text{экон}}$, $\mathcal{E}_{\text{соц}}$, $\mathcal{E}_{\text{экол}}$, $\mathcal{E}_{\text{закон}}$, $\mathcal{E}_{\text{орг}}$). Далее отмечается, какой вид эффективности решения был исследован конкретным инструментом. При этом для каждого вида эффективности должно существовать хотя бы одно пересечение с использованными инструментами анализа.

III. Процедура оценки эффективности государственных управленческих решений.

А. Определение ожидаемой эффективности решения.

На наш взгляд, в основу процедуры оценки эффективности должна быть положена рассмотренная ниже концептуальная схема. Оценка эффективности решений должна проводиться на стадиях их разработки и реализации. В качестве инструмента оценки эффективности решений на этапе разработки мы рекомендуем использовать приведенную ниже таблицу.

Таблица 2

Таблица комплексной сверки альтернативных вариантов государственных управленческих решений

Варианты решения	Вариант решения 1...	Вариант решения n
Блок I. Ключевые параметры		
Неизменяемые параметры	Единые для всех вариантов	
Изменяемые параметры		
Блок II. Показатели эффективности		
Экономическая эффективность		
– коммерческая	Применима для решений, цель которых – получение прибыли	
– бюджетная	Соотношение расходов бюджета на разработку и реализацию и результатов реализации решения в виде прямых и косвенных доходов	
Социальная эффективность		
Экологическая эффективность		
Законодательная эффективность	Степень достижения правовых целей решения и повышения эффективности законодательства	

Блок III. Анализ альтернативы		
Плюсы		
Минусы		
Предложения и замечания по корректировке параметров вариантов решения	Раздел используется при необходимости корректировки вариантов во время согласительных процедур	
Оценка эффективности варианта:		

По каждой альтернативе приводятся основные параметры. Далее оценивается эффективность вариантов решений, рассчитанная по показателям, выделенным на предыдущем этапе оценки. На основе первого и второго блоков проводится анализ каждой альтернативы, результаты заносятся в третий блок. В заключении выносятся итоговая оценка каждого варианта. Ее можно давать в баллах или экспертно. В первом случае всем видам эффективности присваивается равное количество исходных баллов, которое затем делится пропорционально количеству показателей данного вида эффективности. Анализ и ранжирование аналогичных показателей каждого варианта решения даст представление о наилучших и наихудших значениях, а деление максимального балла на ранг показателя – итоговую сумму присвоенных баллов. В дополнение к таблице формируется пояснительная записка. Она содержит расчеты эффективности решения, результаты балльной или экспертной оценки, а также указание на наиболее эффективный вариант решения.

Б. Определение фактической эффективности решения.

При оценке эффективности решения после его реализации Таблица комплексной сверки альтернативных вариантов решений трансформируется в Таблицу оценки фактической эффективности решения: Блок II преобразуется в анализ фактических показателей эффективности, добавляется оценка эффективности организации разработки, принятия и реализации управленческого решения, а Блок III – в оценку его конкретных результатов, где определяются степень достижения целей принятия решения, появление непредвиденных последствий и предложения по дальнейшей корректировке. В столбцах приводятся ожидаемая и фактическая эффективность реализованного решения, а также причины, вызвавшие отклонения от намеченных показателей.

Такие таблицы можно использовать при проведении согласительных процедур, получении заключений и одобрений Правительства Российской Федерации, а также при анализе и интерпретации результатов реализации решений. Положительной стороной данного подхода являются комплексное представление характеристик каждого варианта решения, увеличение скорости и качества взаимодействия органов исполнительной власти, возможность конструирования новых вариантов решения путем создания комбинаций параметров имеющихся альтернатив.

IV. Анализ и использование результатов оценочной деятельности, определение качества проведенной оценки включают подготовку сводного отчета о результатах оценки ожидаемой (или фактической) эффективности конкретного государственного решения по управлению земельными объектами. Его структура должна повторять логику второй и третьей ста-

дии методики оценки эффективности государственного управленческого решения. Однако отчет о результатах фактической оценки эффективности решения должен содержать дополнительный раздел со сравнением фактической и ожидаемой эффективности решения и анализ причин девиаций. Ключевая цель данного анализа заключается в классификации причин отклонений на те, которые вызваны нарушением регламента оценки эффективности решения, несовершенством методики оценки эффективности, отсутствием адекватных методологических инструментов оценки и ошибками, сделанными при принятии решения. В подготовке последнего раздела отчета должна участвовать группа методической поддержки оценки эффективности государственных решений. В ее функции должна также входить подготовка заключения о соответствии проведенной оценки методике и рекомендациям, предоставление консультаций по разрешению сложных методологических вопросов.

V. Распространение результатов оценки. В случае оценки ожидаемой эффективности государственного решения отчет с заключением подлежит рассмотрению на согласительных процедурах и должен прилагаться ко всем документам, служащим основанием для рассмотрения, утверждения и принятия государственного решения на всех стадиях законопроектной работы. На основе утвержденных отчетов формируется краткий документ, который подлежит опубликованию на официальном сайте органов власти. Одновременно группа методической поддержки заполняет базу примеров с указанием на новые инструменты и подходы, примененные в ходе оценки конкретного решения, на выявленные методологические трудности или допущенные ошибки. Отдельно составляется case-study, и результаты оценки заносятся в реестр оцененных государственных решений.

Помимо разработки методики формирование системы оценки эффективности решений в области управления земельными объектами предполагает разработку соответствующей **системы управления** оценкой, включающую подсистемы организации, анализа и учета, контроля и отчетности. Подсистема *организации* объединяет субъекты оценки эффективности государственных решений, объекты и процедуры определения эффективности. По нашему мнению, ответственность за проведение оценки ожидаемой эффективности альтернативных вариантов следует возложить на головного исполнителя (в нашем случае таким исполнителем будет Минэкономразвития РФ). Требуется также закрепить за некоторыми органами государственной власти, такими как Министерство финансов РФ, Министерство юстиции РФ, а также рядом министерств, осуществляющих регулирование социальной сферы, проведение расчетов эффективности определенного вида. Для создания институционального базиса системы оценки эффективности государственных решений требуется внести соответствующие дополнения в Регламент Правительства РФ, Типовой регламент взаимодействия и Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, требуется разработать Регламент группы методической поддержки оценки эффективности государственных решений, который бы обозначил основные цели, задачи и функции этого подразделения.

Подсистема *анализа и учета* должна включать в себя разнообразные статистические базы данных с показателями, используемыми в процессе оценки эффективности; *best practise bank*, содержащий описание хорошо зарекомендовавших себя инструментов с разъяснениями по применению; информационную базу с расчетами эффективности конкретных решений (возможно, в форме *case-study*). Наличие такой системы учета позволит систематизировать накопленный опыт, сократить время на поиск нужной информации и разрешение методических проблем, понизить трудоемкость оценки.

Подсистема *отчетности* представляет собой набор отчетов и заключений, обеспечивающих прозрачность процесса разработки и принятия решения. Сюда относятся отчеты, предоставляемые группе методической поддержки, и отчеты об итогах проведенной оценки эффективности, доступные обществу через размещение в Интернете.

Подсистема *контроля* в системе оценки играет тройственную роль. Во-первых, одной из функций системы оценки эффективности управленческих решений является контроль принятия наиболее эффективных решений. Во-вторых, контрольная функция проявляется при проверке группой методической поддержки соответствия проведенной оценки регламенту. В-третьих, она реализуется посредством проверок и заключений Счетной Палаты РФ, а также через гражданский контроль.

4. Ожидаемые результаты

Предложенная нами система оценки эффективности решений, принимаемых в области управления земельными объектами, имеет ряд положительных сторон. Очевидно, что в *практическом аспекте* процедура оценки эффективности государственных решений может рассматриваться, с одной стороны, как гарантия принятия всесторонне обоснованных решений в этой области, а с другой – как инструмент повышения их эффективности. Основными *эффектами от внедрения* рассматриваемой схемы оценки эффективности решения в методологию управления государственным имуществом станут экономия ресурсов за счет увеличения скорости принятия решений, наиболее полное достижение целей и большая прозрачность процедур разработки, принятия и реализации решений, повышения их конечной эффективности.

Логика построения изложенной выше системы оценки эффективности управленческих решений может использоваться для оценки эффективности решений практически в любой области государственного управления. Аналитические инструменты, предложенные нами в ходе разработки концептуальных основ методики, с учетом незначительной модификации могут применяться для оценки эффективности решений по управлению любыми объектами государственной собственности.

Кроме того, рекомендуемая система оценки эффективности имеет значительный *научный потенциал*. Сбор данных об эффективности решений и обобщение информации дадут материал для последующих научных исследований. Это позволит определить общий вектор эффективности государственного управления, даст эмпирические данные для выявления степени

влияния государственных решений различного уровня и типа на эффективность государственного управления в целом; появится возможность проверить гипотезу о непереносимости условия сбалансированности различных аспектов решений для достижения приемлемого уровня эффективности, а также проанализировать фактическое поведение субъектов государственного управления при выборе вариантов решений и выявить закономерности такого поведения в условиях наличия данных по анализу эффективности альтернативных решений.

Подводя итог, отметим также, что разработка адекватных способов определения эффективности государственных управленческих решений является актуальной и весьма важной задачей современной управленческой науки. Однако задача эта, несмотря на значительное продвижение вперед, все еще остается не решенной в теоретическом, так и в практическом аспекте и требует дальнейшего исследования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. под ред. Л.А.Волковой. – СПб.: Питер, 2002. – 448 с.
2. Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов С.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. – М.: Полиграфресурсы, 2000. – 336 с.
3. Брицкий Г.О. Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2005. – № 24 (276). – С. 70.
4. Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.
5. Кошкин Л.И., Соловьев М.М., Киммельман С.А. Земельно-имущественные отношения и недропользование: основы управления. Учебник. – М.: ВШПП, 2006. – 320 с.
6. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп Бизнес», 2004. – 683 с.
7. Новрузов Р. Об эффективности управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 1. – С. 86–91.
8. Пашенко Е.Г., Нахратов В.В. Земельные отношения в современном мире // Закон. – 2007. – № 1. С. 23–39.

9. Райзберг Б.А., Буряк В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью // Управление собственностью. 2003. – № 3. С. 55-61.
10. Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В.Петрова. – М.: Экономика, 1995. – 335 с.
11. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 271 с.
12. Урсул А.Д. Проблема эффективности в современной науке (Методологический аспект) / А.Д. Урсул. – Кишинев: «ШТИИИЦА», 1985. – 256 с.
13. Хайниш С.В. Анализ и решение слабоструктурированных задач управления. – М.: РОХОС, 2005. – 312 с.
14. Herman R.D., Renz D.O. Theses on Nonprofit Organizational Effectiveness // Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly. – 1999. – № 28. – P. 107-126.
15. Simon H. A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations / Herbert A. Simon. – 4th ed. – N.Y.: The Free Press, 1997. – 368 p.
16. Ruhli E., Sauter-Sachs S. Towards an Integrated Concept of Management Efficiency // Management International Review. – 1993. – October. [Электронный ресурс] URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3265/is_ai_n28633029 (дата обращения: 10.09.2008).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии земель в Российской Федерации в 2007 году. Министерство экономического развития РФ, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости / Состав.: В.В. Кулик, Г.Н. Ратникова, С.М. Шубич, Т.В. Фатеева. – М.: Роснедвижимость, ФГУП «ФКЦ «Земля», 2008. – С. 50.
- ² См.: «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649, а также «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.
- ³ См.: «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432.

- 4 См.: «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости»: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 456.
- 5 См.: «О Счетной палате Российской Федерации»: Федеральный Закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ.
- 6 «О регламенте Правительства РФ и положения об аппарате Правительства»: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260; «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; «Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти»: Приказ Министерства юстиции РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 3/51.
- 7 Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. под ред. Л.А.Волковой. – СПб.: Питер, 2002. – С. 220.
- 8 Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В. Петрова. – М.: Экономика, 1995. – С. 253.
- 9 Акофф Р. Указ. соч. – С. 12.
- 10 Де Сото Э. Загадка Капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: ЗАО «Олимп - Бизнес», 2004. – С. 88.
- 11 Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов С.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. – М.: Полиграфресурсы, 2000. – С. 70.
- 12 Новрузов Р. Об эффективности управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 1. – С. 89.
- 13 Бандурин В.В. Указ. сочин. – С. 8.
- 14 Райзберг Б.А., Буряк В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью // Управление собственностью. 2003. – № 3. – С. 56.
- 15 Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – С. 86.
- 16 Хайниш С.В. Анализ и решение слабоструктурированных задач управления. – М.: РОХОС, 2005. – С. 88-89.