

**Мальцев А.В.**

## ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА

### Аннотация

Автор рассматривает опыт внедрения управления по целям на основании контрольных показателей в сфере государственного управления в различных регионах РФ. Для оценки достигнутых результатов местных администраций в регионах в статье проведен анализ отчетности, сформированной с использованием контрольных показателей и взятой из публичных источников. Особое внимание автор уделит наиболее актуальным методологическим аспектам формирования системы показателей – это кластерная политика развития территорий и оценка конкурентоспособности региона. Он доказывает, что сбалансированная система контрольных показателей, интегрированная в стратегию развития региона, позволяет оперативно принимать управленческие решения в отношении секторов и мероприятий, на которых администрации региона необходимо сконцентрировать дополнительное внимание. В заключительной части своей работы автор предлагает рекомендации относительно возможных улучшений методики управления по целям.

**Ключевые слова:** развитие регионов, региональная стратегия, управление по целям, система бюджетирования, контрольные показатели, индикатор, индикативное управление, кластерная политика, оценка эффективности, методика рейтинговых оценок.

Целью деятельности организации является достижение определенных результатов. Если для частной фирмы это прибыль, то в общественном секторе это может быть создание общественных благ, эффективная работа с населением или достижение каких-либо социальных показателей. В каждом случае речь идет о балансе результатов, определяемых некими контрольными значениями, и затраченных на них средств.

Методика применения контрольных показателей для оценки эффективности работы органов исполнительной власти Российской Федерации внедряется уже пять лет. Началом послужило создание Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов под руководством А.Д. Жукова в 2004 г. и переход к бюджетированию, ориентированному на результат. Данный подход уже внедрен во всех федеральных министерствах и ведомствах на уровне центральной исполнительной власти. В академической сфере опыт его использования в этой части уже широко обсуждался. Проведены исследования, по результатам которых учеными предложены дополнения и корректировки к существующей системе оценки эффективности государственных органов.

На региональном уровне обсуждения результатов использования контрольных показателей пока не было, так как основной объем отчетности по работе с ними сформирован только во втором полугодии 2008 г. Поэтому данный вопрос интересно рассмотреть с учетом появившихся данных – в основном это публичная информация самих администраций.

Основным документом, который задает структуру показателей и их целевые значения, является стратегия региона. Именно она устанавливает тот долгосрочный тренд развития различных сфер жизни региона, к которому должны стремиться и власть, и бизнес.

Публичность принятой стратегии и общественная дискуссия по вопросам ее исполнения является залогом эффективности достижения поставленных целей. Поэтому размещенные в открытом доступе программные документы и отчеты, их качество и полнота, а иногда и факт отсутствия таковых, отражают фактическое состояние использования контрольных показателей в регионах. Для того чтобы оценить прогресс внедрения методики, был проведен анализ отчетности по использованию контрольных показателей из публичных источников по всем регионам Российской Федерации.

В отношении органов государственной власти программно-целевой подход предлагает чиновникам отказаться от исполнения своих обязанностей как функции, когда каждый ответственен за какую-либо область компетенции, однако не имеет перед собой количественно измеримых целей и задач. Безусловно, функциональная специализация необходима. При этом в рамках системы бюджетирования, ориентированного на результат, чиновник отвечает за достижение конкретного эффекта от осуществляемых им действий.

Сами действия структурируются по целям, на которые они направлены, и группируются по программам, каждая из которых имеет свой бюджет и показатели эффективности ее реализации. Цели, подцели более низкого уровня, задачи и отдельные мероприятия образуют иерархию, при которой достижение результатов на более низком уровне – уровне мероприятий – позволяет в определенной степени достичь основную цель программы. Например, фискальное стимулирование бизнеса помогает сократить уровень безработицы в регионе. Сэкономленные налоги реинвестируются в развитие предприятий, которые расширяют использование трудовых ресурсов для увеличения выпуска продукции.

Для каждой цели и мероприятия определяется один или несколько контрольных показателей, или индикаторов. Для обеспечения управляемости системы индикаторы должны удовлетворять следующим требованиям:

- четко соответствовать данной цели или мероприятию;
- быть измеримыми;
- согласовываться между собой;
- быть достижимыми;
- быть ограниченными во времени.

Удачным показателем, к примеру, является сокращение числа больных гриппом в результате реализации программы вакцинации в муниципальных поликлиниках в зимний сезон по сравнению с предыдущим годом. Муниципалитет финансирует закупку вакцины и ее распространение среди населения. При этом сокращаются издержки на оплату больничных листов и оказание медицинской помощи заболевшим. С другой стороны, неэффективным инструментом является показатель «качество обслуживания в поликлиниках». Из формулировки не следует четкого понимания о порядке его измерения. Зачастую такая интерпретация подразумевает экспертную субъективную оценку.

На региональном уровне контрольные показатели верхнего уровня, характеризующие цели развития региона, выступают индикаторами его общего социально-экономического развития. То, как устанавливаются целевые значения данных показателей и оценивается их достижение, является основой для осуществления текущих мер экономической политики, которая в итоге влияет на благосостояние каждого жителя. Основная роль в развитии системы контрольных показателей принадлежит, как правило, местной администрации. Применительно к федеральным органам исполнительной власти в регионе целесообразно использовать термин «администрация региона», который включает в себя и губернатора, и его команду с отдельными ведомствами.

Основной целью развития региона, безусловно, является стабильный рост благосостояния его граждан. Анализируя ситуацию с учетом множества специфических для данной территории факторов, можно выделить ключевые параметры, которые способны дать наибольший вклад в рост этого благосостояния. Таковыми могут являться повышение уровня здоровья населения, сокращение преступности, рост инвестиций в человеческий капитал. Поэтому для каждого региона существует свое дерево целей социальной и экономической политики его администрации. Данные цели образуют иерархическую структуру от наиболее глобальных до подцелей и отдельных мероприятий.

Переход к индикативному управлению в некоторых регионах был начат еще в начале 90-х гг. XX в. Республика Татарстан начала применять его в 1993 г. Позже он стал применяться Нижегородской и Кировской областями, Республикой Бурятия. Первым шагом внедрения единого федерального стандарта управления регионами в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, явилось внедрение системы докладов администраций регионов федеральному центру. В 2004 г. появились так называемые ДРОНДы – Доклады о результатах и основных направлениях деятельности. Основная функция

докладов на первом этапе заключалась в формировании их как бюджетной заявки федеральному центру. Естественно, самыми заинтересованными в их разработке стали наиболее обеспеченные регионы-доноры, стремящиеся обосновать свое стремление оставить у себя как можно больше бюджетных средств, и регионы-реципиенты, которым необходимы были средства для решения острых социальных вопросов.

По данным Минэкономразвития РФ, на конец 2007 г. только в 43% регионов России практика формирования докладов была внедрена среди всех распорядителей бюджетных средств. Еще 23% регионов только приступили к реализации пилотных проектов. Треть регионов не приступала к формированию докладов. Для федерального центра это означало, что в 33% регионов ситуация может развиваться непредсказуемо. С учетом ухода от выборов и перехода к прямому назначению губернаторов процесс их оценки требовал большей прозрачности. Потому в 2007 г. был принят Указ Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 825, который сделал отчетность региональных администраций обязательной.

Система отчетности губернаторов первоначально включала в себя 51 численный индикатор развития региона (таблица 1).

Таблица 1

### Группы индикаторов развития региона

Группа индикаторов	Количество индикаторов в группе
Развитие экономики	7
Здравоохранение	14
Образование	10
Жилищная и коммунальная сфера	10
Уровень преступности	1
Развитие малого бизнеса	2
Состояние сельского хозяйства	1
Состояние региональных финансов	6

После принятия данного указа Комиссия при Президенте по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия в конце 2007 г. предложила еще 39 показателей для улучшения и уточнения системы отчетности. Таким образом, в докладах, которые ежегодно передаются региональными администрациями в Правительство, должны фигурировать 82 показателя. Передача докладов о достижении целевых значений показателей федеральному центру происходит ежегодно к 1 мая года, следующего за отчетным.

Группы индикаторов, приведенные в таблице, характеризуют в первую очередь степень достижения целей самого верхнего уровня. Являясь функциональным инструментом мониторинга ситуации федеральным центром,

они тем не менее ничего не говорят о степени эффективности отдельных программ и мероприятий внутри региона. Существенной с позиции целевого расходования ресурсов администрации является невозможность данной системы показателей провести однозначную связь между затраченными средствами и достигнутыми результатами. Возможны случаи, когда одни мероприятия, имеющие наибольшую долю в бюджете, дают сравнительно меньший результат, чем другие мероприятия, расходы на которые существенно ниже.

Однако наиболее важным недостатком указанной системы показателей является то, что они никак не связаны с текущей спецификой положения в регионе, а установленные целевые показатели не отражают в полной мере долгосрочные приоритеты его развития.

В условиях ограниченности ресурсов и наличия множества путей их использования для развития региона большинство администраций предстали перед необходимостью четко зафиксировать долгосрочные цели развития региона. С точки зрения ситуации в регионе комплексная долгосрочная стратегия, связывающая воедино экономическое и социальное развитие со спецификой региона, помогает более эффективно скомбинировать ресурсы администрации и бизнеса для обеспечения устойчивого сбалансированного экономического роста и стабильности социальной ситуации. Преимущество комплексной стратегии перед отдельными программами заключается в возможности притянуть к точке роста ресурсы по всей цепочке создания стоимости, в то время как отдельные отраслевые программы могут создавать дисбалансы, развивая только одно или несколько звеньев этой цепи и не затрагивая другие.

С другой стороны, публично утвержденная стратегия позволяет сбалансировать интересы местных элит, а также показать приоритеты развития региона для бизнеса, т.е. дать однозначный сигнал инвесторам о будущих точках роста экономики, которые будут поддерживаться администрацией.

В отличие от широко применявшихся ранее методов народно-хозяйственного планирования, стратегия не носит директивного характера для бизнеса и напрямую никак не ограничивает переток ресурсов в регионе. Прямое вмешательство возможно только в случае, когда администрация в лице регионального комитета по имуществу является основным акционером предприятия либо когда компания пользуется значительными привилегиями со стороны администрации региона, которые могут выражаться в прямом выделении материальных ресурсов, установлении налоговых преференций или особых административных режимов. Выделение региональных ресурсов одной стороной требует строгой отчетности и выполнения условий ведения бизнеса от другой стороны – как правило, инвестиционных условий или договоренностей в отношении занятости населения.

Доля такого прямого взаимодействия бизнеса и власти в целом по России невелика. Оно имеет место в основном в моногородах и регионах, где одна отрасль является доминирующей, а остальной бизнес фактически работает на нее, сбывая ей основной объем своей продукции и услуг. К примеру, такую практику можно найти на Кузбассе, где приоритет отдается развитию угольной отрасли. Среди регионов с диверсифицированным произ-



водством наиболее ярко данный подход представлен на Алтае, где стратегия учитывает потенциал развития каждого крупного предприятия. В общем же практика такова, что при разработке стратегии долгосрочного развития администрация региона пользуется методами косвенного воздействия на экономику.

В настоящее время можно выделить три «поколения» региональных стратегий, различающихся периодом и соответственно методикой их формирования, а также горизонтом планирования. Стратегии первого поколения принимались в период до 2004 г., большинство – с 2000 по 2004 г. Они разрабатывались еще до появления общегосударственных стандартов бюджетирования, ориентированного на результат. К ним можно отнести документы, принятые администрациями Московской, Пензенской, Ивановской, Мурманской областей. Можно выделить следующие особенности использования контрольных показателей в этих стратегиях:

- публично отслеживаются только показатели самого верхнего уровня;
- прямая связь между изменениями в значениях показателей и действиями органов власти не просматривается – трудно оценить эффективность администрации;
- затрагивая макроэкономические и общесоциальные тенденции, показатели в слабой степени привязаны к ресурсной обеспеченности региона;
- целевые значения отражают статистическую динамику развития региона. Структурные сдвиги предполагаются только в кризисных отраслях, где требуется срочное принятие мер для того, чтобы избежать социального взрыва.

Горизонтом планирования данных стратегий является в основном десятилетний период. Наиболее долгосрочной среди них является стратегия Мурманской области. Она прогнозирует развитие региона до 2015 г. Однако из-за того, что отклонения индикаторов от целевых значений длительное время не анализировались и цели не корректировались, они потеряли свою роль ориентира развития региона. В других регионах также существовали долгосрочные программы, однако они имели узкий отраслевой характер.

Второе поколение программ с более детализированной системой показателей региона разрабатывалось в период с 2004 по 2006 г. Большинство регионов в этот период инициирует разработку долгосрочных стратегических документов. Этот процесс сопровождался наибольшей публичностью в Томской и Нижегородской областях. Горизонт планирования составлял 15 лет, т.е. развитие региона прогнозировалось до 2020 г. Систему контрольных показателей в данном поколении документов можно охарактеризовать следующим образом:

- строгая иерархия целей и показателей;
- ориентация на развитие ряда взаимосвязанных отраслей, объединяемых в кластеры;
- повышение конкурентоспособности региона становится приоритетом. Система показателей явным образом предусматривает ее оценку;
- значения показателей прогнозируются, исходя из существующего опыта развития соответствующих отраслей в России и за рубежом.

На данном этапе активно внедрялись элементы методологии применения контрольных показателей из зарубежного опыта. Базой послужили системы показателей развития регионов и отдельных отраслевых кластеров в США и континентальной Европе. При этом общедоказательные стандарты в России давали полную свободу в этом процессе.

Формирование иерархии целей являлось наиболее существенным отличием данных стратегий от стратегий предыдущего поколения. Системы показателей продолжали базироваться на информации, собираемой федеральными органами статистики. Это заложило методологическое разделение показателей по сферам ответственности различных органов исполнительной власти. Теперь уже каждый регион пытался создать свою систему взаимосвязей между отдельными показателями и выстроить их в логическую иерархию.

Впоследствии Министерство экономики и Министерство регионального развития совместно с профильными научными организациями обобщили опыт построения этих взаимосвязей и выделили наиболее успешные с точки зрения процесса управления.

Этот анализ способствовал дальнейшей формализации процесса выработки систем показателей и стратегического планирования в регионе в целом. В результате в 2007 – 2008 гг. появилось новое поколение стратегий, которые имели между собой больше общих методологических деталей. Однако у каждого региона все еще есть достаточная самостоятельность, чтобы учесть все особенности своего социально-экономического положения и сформировать свою собственную, по сути уникальную, стратегию и систему показателей.

В настоящее время стратегические документы утверждены в 49 регионах. Еще в 17 регионах они разрабатываются и должны в рамках заявленных планов быть завершены до конца 2009 г. Таким образом, к концу текущего года 78% регионов Российской Федерации будут иметь разработанную стратегию и систему контрольных показателей к ней.

С точки зрения формирования системы показателей два методологических аспекта представляют наибольший интерес – это кластерная политика развития территорий и оценка конкурентоспособности региона. В настоящее время два эти аспекта рассматриваются как наиболее существенные для роста благосостояния региона.

Кластерная политика предусматривает наличие в регионе некой отрасли и обслуживающих ее предприятий, косвенное стимулирование которой может привести к существенному росту объема регионального продукта. Речь в первую очередь идет о том, чтобы на одной ограниченной территории создать комплекс наиболее конкурентоспособных производств.

К примеру, известный маркетолог Майкл Портер рассматривает основную причину формирования кластеров в конкуренции. Если на локальном рынке появилась высококонкурентоспособная компания, выбором для остальных является либо повышение своей конкурентоспособности, либо уход с рынка. Постепенно возникает сообщество фирм с очень высокой конкурентоспособностью. Выходя на другие региональные и зарубежные рынки, эти фирмы легко подавляют местных конкурентов, не прошедших столь жесткий отбор. В результате в отрасли доминирует кластер фирм, сосредоточенных на одной территории.

В кластеры можно объединить уже существующие предприятия с высоким потенциалом, а можно попытаться стимулировать развитие нового бизнеса. Примером второго случая является инициатива по созданию так называемых технопарков, ориентированных на инновационные продукты. Принято считать, что технопарки впервые появились в США. Первый технопарк в СССР был организован в городе Томске в 1988 г. Затем в течение года в СССР появились: технопарк (научно-технологический парк) МГУ и технопарк города Зеленоград. В России сейчас реализуется порядка 14 инициатив по созданию технопарков. Среди регионов с разработанной стратегией и системой контрольных показателей восемь предусматривают формирование кластеров. Среди них наибольший интерес представляют Республика Карелия, Томская, Белгородская и Воронежская области.

В Карелии стратегия выделяет лесной и туристический кластеры. К развитию этих сегментов привязано развитие обслуживающей их транспортной отрасли помимо сквозного транзита. Определены целевые показатели развития этих кластеров до 2020 г. Важным является очевидное различие в целевых значениях контрольных показателей региона в указанных кластерах по сравнению с другими регионами России. Съем древесины должен достигнуть  $2,8 \text{ м}^3$  с 1 га покрытой лесом площади. В среднем по России этот показатель составляет  $0,2 \text{ м}^3$ . В лесодобывающих странах за рубежом он составляет  $2\sim 3,5 \text{ м}^3$ . Доходы от туристического кластера должны составить 20% от валового регионального продукта (ВРП), что тоже существенно больше, чем средние показатели по России.

Еще более интересен вопрос однородности показателей внутри самого региона. В особенности это касается показателей, напрямую не связанных с целевой отраслью кластера. Таковыми являются показатели социальной обеспеченности, показатели образования в средних учебных заведениях, показатели медицинских учреждений. В России есть регионы, в которых эти показатели устанавливались однообразно по всем территориальным единицам региона, к примеру в Томской области, а существуют также варианты с более дифференцированными целевыми значениями.

Как показывает опыт, система показателей становится более эффективной для распределения ресурсов между территориями при дифференцированном подходе. Можно выделить две основные плоскости таких разграничений:

- урбанизированные территории – сельская местность;
- территория кластеров – прочие территории.

Первый пункт обусловлен различиями в условиях жизни населения и потребления им услуг общественного сектора. Второй – влиянием отраслевой специфики на социальную, экономическую и экологическую сферу территорий, связанных с кластером, по сравнению с более сбалансированными по типам производства районами.

Кластерная политика направлена в первую очередь на формирование конкурентоспособных в долгосрочном периоде цепочек производства и за счет этого региона в целом. Оценка конкурентоспособности региона осуществляется исходя из специфики размещенных на его территории производств и ресурсов. Общим подходом является качественный анализ применя-



емых в регионе технологий – их инновационности и потенциала в будущем – и количественный анализ путем рейтинговых оценок. Качественные характеристики определяются и сравниваются на основе экспертных мнений. Методика рейтинговых оценок основана на получении неких интегральных показателей конкурентоспособности региона по сравнению с другими территориями в России и за рубежом.

Сравнив методы оценки конкурентоспособности, информация о которых публикуется администрациями регионов, можно определить следующие требования к системе оценки конкурентоспособности:

- состав используемых показателей должен всесторонне характеризовать все основные стороны социально-экономического развития регионов;
- конкретные проявления конкурентоспособности должны оцениваться с использованием всего состава показателей социально-экономического развития регионов, а также отдельными выборками или показателями, адекватно отражающими их особенности;
- конкретные проявления конкурентоспособности должны иметь свои рейтинги, а их значения – учитываться в совокупном рейтинге с различными весами;
- результаты оценки конкурентоспособности региона должны быть практически значимыми и однозначно интерпретируемыми основными группами интересов – населением, властью, бизнесом и др.

Структура рейтинговой оценки преимущественно считается как средне-взвешенная величина:

$$R_{\Sigma} = \sum_{i=1}^n R_i * w_i,$$

где  $R_{\Sigma}$  – итоговая рейтинговая оценка,  $R_i$  – рейтинговая оценка в рамках одной однородной группы показателей,  $w_i$  – вес группы в итоговой оценке. Сумма весов не обязательно должна быть равна единице, веса могут быть целыми числами, показывающими значимость группы для итоговой оценки. Для получения объективного сравнения достаточно, чтобы система весов однообразно применялась для всех регионов. Применение такой методологии можно наблюдать в Кабардино-Балкарской республике, Томской и Нижегородской областях.

Количество групп показателей не ограничено. Применяемые же на практике составляющие интегральной оценки можно сгруппировать в пять основных сегментов:

- общее положение региона в России по основным показателям социально-экономического развития (все показатели, публикуемые государственными органами статистики);
- конкурентоспособность региона с точки зрения развитости инфраструктуры, качества человеческих ресурсов и условий для ведения бизнеса;
- результативность действий администрации по повышению конкурентоспособности региона в последние годы (часть показателей Росстата, характеризующих развитие бизнеса и конкуренции);
- оценка инвесторами и трудовыми ресурсами фактической предпочтительности региона для инвестирования и проживания (показатели ми-

грации, индексы, характеризующие мнения руководителей предприятий относительно будущего развития);

- относительная готовность региона к конкуренции с другими регионами в мире.

По каждому из сегментов формируется система критериев, наиболее важных для оценки. В частности, для оценки социально-экономического развития, как правило, используются показатели в области демографии и здравоохранения, социальной напряженности, образования, средств массовой информации, финансовой и транспортной инфраструктуры. В целом большинство данных показателей отслеживаются органами государственной статистики и носят количественный характер. Среди качественных показателей конкурентоспособности можно выделить оценку потенциала трудовых ресурсов, инновационного потенциала и потенциала в области государственного управления.

Рейтинг по группе показателей среди других регионов определяется также как средневзвешенная величина аналогично интегральному показателю, к примеру с учетом равенства весов между показателями внутри группы.

Примерами показателей качества инфраструктуры являются плотность автомобильных дорог общего пользования, производство электроэнергии на душу населения, численность врачей. Здесь же могут использоваться и объективные показатели, на которые вряд ли может кто-либо повлиять, однако они характеризуют привлекательность региона для проживания. Это среднемесячная температура в ее наиболее экстремальных значениях, наличие собственных легковых автомобилей у населения и т.д.

Человеческие ресурсы характеризуются классическими показателями рождаемости и занятости. Более интересны индикаторы благоприятности условий для ведения бизнеса. К ним можно отнести численность малых предприятий, объемы иностранных инвестиций, выданные кредиты, численность госслужащих на 1 тыс. человек населения и уровень тарифов на энергию.

Надо отметить, что при оценке конкурентоспособности региона эффективность его администрации целесообразно оценивать в рамках отдельной группы индикаторов, выбирая только те, на которые власть может реально воздействовать. В основном это показатели, затрагивающие производство и потребление общественных благ, – плотность дорожной сети, количество больничных коек, выпускников учебных заведений.

Оценка инвесторами и трудовыми ресурсами фактической предпочтительности региона для инвестирования и проживания включает в себя два основных показателя – объемы инвестиций на душу населения и поступление мигрантов в регион. Оба могут быть уточнены путем разделения индикаторов по характеру инвестиций.

Относительная готовность региона к внешней конкуренции также может быть охарактеризована двумя индикаторами. Во-первых, это соотношение валового регионального продукта на одного занятого. Этот показатель соответствует объему выручки в расчете на работника для бизнес-сферы. По сути, он является интегральным индикатором эффективности применяемых в регионе технологий – чем выше ВРП на душу населения, тем выше производительность занятых, т.е. больше предельный продукт труда. Во-вторых, су-

ществленным показателем является степень интеграции экономики региона в глобальный рынок. Он лучше всего характеризуется долей экспорта в ВРП. Показатель импорта не имеет в данном случае положительного содержания, поскольку может характеризовать регион – чистого импортера товаров для внутреннего потребления.

Итоговый рейтинг, рассчитанный, к примеру, по данным за 2004 г. в рамках проекта по оценке конкурентоспособности Кабардино-Балкарской республики, показывал следующее распределение пятерки лидеров (таблица 2).

Таблица 2

**Пять ведущих регионов РФ по интегральной оценке**

Место	Регион
1	Тюменская область
2	г. Москва
3	Ханты-Мансийский АО
4	Московская область
5	Ленинградская область

Источник: Анализ конкурентоспособности КБР. Методология и расчет. М., Strategy Partners. 2006.

Выбор отдельных индикаторов внутри группы способен существенно повлиять на итоговую оценку. Для того чтобы предотвратить появление существенного искажения из-за этого фактора, целесообразно проводить промежуточный анализ полученных результатов, как количественный и качественный, так и графический с помощью диаграмм.

В международной практике идея рейтинговой оценки развита далее и произведено разделение на индекс текущей конкурентоспособности и индекс конкурентоспособности роста, что позволяет отслеживать ситуацию в динамике. В России трудно собрать достоверный набор индикаторов о качестве экономического роста, подкрепленного статистической базой, потому и используется система текущих оценок. В будущем по мере накопления статистической базы анализ можно продолжить для оценки качества роста.

Оценка конкурентоспособности региона производится до момента разработки стратегии и системы показателей его развития. Определив сравнительное положение, администрация обрисовывает наиболее перспективное будущее состояние региона из всех достижимых состояний и далее вырабатывает план по его достижению, который является стратегией.

В стратегии система показателей верхнего уровня характеризует общее социально-экономическое развитие. В отличие от методики оценки конкурентоспособности, процесс разработки индикаторов более низкого уровня подразумевает выбор только тех из них, на которые администрация может непосредственно воздействовать, применяя в основном методы косвенной стимулирующей политики.

Практика показывает, что администрацией региона могут быть утверждены от 3 до 15 целей верхнего уровня. Соблюдать баланс необходимо: чем

больше таких целей, тем менее управляемой становится система и тем больше пересечений на уровне подцелей и задач может возникнуть. Существуют три ключевые области целеполагания:

- экономический потенциал региона;
- демографическая и социальная ситуация;
- экологическая ситуация в регионе.

Цель «повышение экономического потенциала региона» может иметь ряд подцелей, в которые входит «создание благоприятного инвестиционного климата», включающее набор мероприятий «выделение площадок под строительство новых производств». Характеризовать эффективность реализации этих мероприятий могут два показателя – доля удовлетворенных заявок на выделение участков и количество подготовленных промышленных участков для организации производства. К примеру, администрация может работать на опережение и для привлечения инвесторов сформировать набор промышленных площадок до подачи заявок. Подобную декомпозицию целей можно увидеть в Республике Адыгея. В качестве показателей отдельных мероприятий в рамках развития экономики в данном регионе использованы объем проведенного почвенного исследования земель, увеличение посевных площадей, строительство новых объектов ТЭК, в частности выполнение плана по возведению региональных ГЭС и ТЭЦ.

Работа с кластерами является отдельной подцелью в области экономического развития региона. Ввиду упомянутого ранее искажения в ряде экономических процессов из-за высокой концентрации определенных типов производств, обобщение показателей региона в целом на деятельность кластера не позволяет объективно оценивать полученные результаты. По одним индикаторам, к примеру инвестиционным или в части профессионального образования, он будет априори лидировать среди остальных территорий, по другим выполнение общерегиональных стандартов не даст достаточно информации для принятия верных управленческих решений – возможно, значение некоторых показателей должно быть большим, что зачастую относится к показателям инфраструктуры.

После утверждения стратегии и целевых значений показателей встает вопрос их мониторинга. Если документы разработаны в расчете на долгосрочное развитие, они содержат в основном некоторые контрольные точки на интервалах 3 – 5 лет. Именно такие показатели видят представители широкой общественности, оценивающие стратегию. На практике, конечно, достижение таких точек в общем случае не может полноценно охарактеризовать эффективность деятельности администрации.

Для того чтобы процесс достижения целевых показателей был управляем, устанавливаются их промежуточные значения. Они могут быть детализированы из расчета на год, квартал и даже месяц, если речь идет о какой-либо острой социальной проблеме. Промежуточные значения целевых показателей устанавливаются в отдельных документах, расшифровывающих и уточняющих порядок достижения показателей стратегии региона. Как правило, это среднесрочные пятилетние программы социально-экономического развития и краткосрочные трехлетние планы действий органов исполнительной власти.

Формальная система подчинения документов определяется временными горизонтами, на которые они планируют развитие региона. Однако на практике часто наблюдается обратная ситуация. Это связано, во-первых, с уже укоренившейся практикой построения всей системы отчетности администраций регионов на основе краткосрочных докладов, что является существенным стимулом для чиновников максимально качественно выполнять работу по формированию краткосрочных программ и отчетности. В результате возникает перекос в распределении ресурсов времени и кадров в сторону краткосрочных целей в ущерб долгосрочному развитию. Во-вторых, это связано с краткосрочным характером деятельности органов исполнительной власти. Казалось бы, после перехода от выборности губернаторов к их назначению данная проблема должна отступить на второй план, но риски отказа Президента в доверии все равно существуют.

Если два эти фактора оказывают существенное влияние, то работа по реализации стратегии затухает, отчетность по индикаторам не формируется, наблюдается очевидное отклонение от заявленных целей и показателей, которое никак не анализируется. Подобная ситуация наблюдается в Приморском и Красноярском краях. В Брянской области разработаны документы высокого качества с точки зрения методологии. Однако отчетность по реализации стратегии не формируется – только по отдельным краткосрочным программам. Непонятен прогресс в достижении долгосрочных целевых значений показателей.

Наилучший режим формирования отчетности – публикация квартальных данных о социально-экономическом развитии региона и ходе выполнения отдельных целевых программ с формированием комплексного ежегодного отчета о ходе реализации стратегии. Причем квартальные данные по структуре целесообразно связывать с итоговыми формами отчетности по реализации стратегии, для того чтобы широкой публике проще было отслеживать ситуацию в регионе. К сожалению, такое можно наблюдать только в нескольких регионах.

Полная отчетность формируется в Томской области, Республике Карелия. В Нижегородской области публикуются полугодовые отчеты о выполнении стратегии, а промежуточные данные публикуются отдельно по формам региональных органов статистики. Всего из 49 утвердивших стратегии регионов 34 опубликовали контрольные показатели достижения целей этих стратегий для широкой общественности и только в 22 есть детализация отдельных подцелей и комплексов мероприятий. В остальных случаях публикуются только индикаторы самого верхнего уровня, к примеру за трехлетний или пятилетний период, более подробные показатели среднесрочных программ не публикуются. Можно ожидать, что они, так или иначе, были определены разработчиками стратегии, однако по какой-то причине администрации решили не раскрывать их для общественности.

Отсутствие публичности показателей не позволяет оперативно провести анализ отклонений от них, поскольку зачастую этот процесс затягивается до конца бюджетного периода. Если сравнивать регионы, то можно выявить взаимосвязь между активностью взаимодействия губернаторов с бизнесом и населением по решению текущих социально-экономических задач и степе-



нюю открытости системы управления по целям в регионе. Чем более открыто информационное поле, тем больше активных мероприятий, существенно влияющих на течение процессов в регионе, предпринимается администрацией и тем более инвестиционно привлекательной кажется территория. Лидерами в этом процессе являются уже упоминавшиеся ранее Воронежская, Томская и Нижегородская области.

Работа по выявлению отклонений в фактических показателях по отношению к плановым проводится регулярно. Именно поэтому важен интервал формирования внутригодовой отчетности. Зачастую многое зависит от взаимодействия администрации с местными органами статистики. Ежемесячная индикация недостаточна для принятия решений о проведении дополнительных мероприятий в проблемном сегменте. Ввиду макроэкономической и сезонной волатильности индикаторы могут существенно отклоняться между месяцами, имея стабильные квартальные и полугодовые показатели. Это относится к развитию потребительского сектора и малого предпринимательства, которые замирают в период больших праздников. Точка спада приходится во всех производственных сегментах на середину лета, однако она сглаживается усилением экономической активности в начале и конце этого сезона. Квартальная индикация в связи с этим является более достоверным основанием для принятия каких-либо решительных мер для устранения отклонений. Исключением являются разве что сфера здравоохранения и контроль за чрезвычайными ситуациями и преступностью, где краткосрочные шоки могут приводить к появлению долгосрочных последствий.

В регионах с большей степенью публичности губернаторы более склонны к проведению активных мероприятий по ликвидации отклонений еще до сдачи доклада и получения каких-либо рекомендаций из федерального центра. Оценку отклонений производит сама администрация региона. Существенным является вопрос, как организовать принятие целевых значений индикаторов и проверку отклонений от них так, чтобы избежать конфликта интересов. Если по показателям, входящим в доклад, собирается общефедеральная статистика и принимаются целевые значения на уровне Правительства, то по показателям за рамками доклада администрация принимает решения самостоятельно.

Практика применения контрольных показателей за рубежом показывает, что для целей верхнего уровня целевые значения устанавливаются в процессе публичного обсуждения. Однако для целей и задач более низкого уровня индикаторы, безусловно, могут определяться только квалифицированными специалистами, знакомыми со спецификой проблемы. Как раз это обычно и способно создавать конфликт интересов.

Во время внедрения управления по целям в органах исполнительной власти зачастую возникала ситуация, когда чиновники, отвечающие за определенную отрасль, сами предлагали себе и иерархию целей, и ориентиры на год. При этом часто это делалось с таким расчетом, чтобы данные значения показателей можно было не только достигнуть, но и перевыполнить. Аналогично за процесс анализа отклонений отвечала та же команда чиновников.

Практика показывает, что для эффективного процесса управления по целям и показателям их выбор и определение целевых значений необходимо от-

делить от исполнителей программ и функций. На практике сделать это достаточно сложно ввиду того, что контингент отраслевых специалистов, разбирающихся в специфике программ органов исполнительной власти, ограничен. Услуги их дороги, и региональный бюджет зачастую не может оплачивать структурирование каждой программы госорганов как отдельный консалтинговый проект. Консультанты обычно привлекаются для разработки стратегии региона и программ развития крупнейших отраслей экономики региона. Сюда же можно отнести программы развития кластеров.

Существуют два основных пути нейтрализовать конфликт интересов помимо привлечения внешних консультантов и оплаты их услуг как отдельного проекта. Во-первых, самым простым способом является процесс утверждения целевых значений вышестоящим профильным органом – к примеру, региональным министерством. Необходимо сформировать статистическую базу о результатах исполнения подчиненными органами возложенных на них функций. При вынесении целевых значений показателей на утверждение они должны быть проанализированы на предмет соответствия предыдущим достижениям ответственного органа и скорректированы в случае, когда выявляются несоответствия. Для таких целей на уровне центрального аппарата региональной администрации должна существовать специальная команда аналитиков, подчиняющаяся либо непосредственно губернатору, либо вице-губернатору, ответственному за развитие госуправления.

Вторым способом нейтрализации конфликта интересов является создание экспертного совета с включением в него представителей различных отраслей и науки. Такой совет рассматривает вопросы определения значений целевых показателей и предлагает свои рекомендации. Возможны ситуации, когда при региональных органах власти существуют и специальная команда чиновников, анализирующая ситуацию, и совет из компетентных предпринимателей и ученых.

Контроль достижения показателей, безусловно, осуществляется в том же режиме, в котором формируется отчетность органов исполнительной власти. В условиях стабильной экономической ситуации, когда наблюдается четкое сохранение трендов, эффективным интервалом времени для анализа отклонений является квартал. Это эффективно с точки зрения затрат времени и ресурсов. С другой стороны, такая периодичность позволяет принять меры и повлиять на процессы внутри региона, если это целесообразно, и исправить ситуацию до конца следующего квартала. Когда отклонения накапливаются в течение полугода и более без принятия каких-либо мер, редко удастся кардинально изменить ситуацию до конца бюджетного года.

Пересмотр целевых значений самих показателей с учетом меняющейся социальной и экономической ситуации в регионе целесообразно производить ежегодно. Этот процесс можно привязать к корректировкам трехлетних бюджетов региона, чтобы согласовать результаты планируемых мероприятий и объем выделяемых на них средств.

В моменты сильных экономических флуктуаций приемлем переход к ежемесячному анализу показателей. Возможно даже формирование еженедельной отчетности по ключевым показателям экономики, таким как безработица, объемы производства, просроченная задолженность банков. Однако

функционирование в таком режиме является затратным с точки зрения бюджета, и при стабилизации ситуации в регионе оправдан переход к исходному режиму функционирования системы.

В настоящее время можно увидеть четкий тренд в области государственного управления к еще большей формализации отчетности регионов перед федеральным центром. Формируемые ежегодные отчеты стали работающим инструментом оценки эффективности губернаторов. В частности, недостижение показателей, поставленных федеральным центром, уже привело к смене в 2009 г. губернаторов Воронежской, Орловской, Псковской и Архангельской областей, а также руководства в Ненецком автономном округе. Правительством послан чиновникам однозначный сигнал о том, что государственное управление на местах необходимо развивать дальше.

Конечно, можно допустить, что губернаторы будут ориентироваться в основном на формирование благоприятных для себя отчетов. Однако в долгосрочном периоде такой подход региональной исполнительной власти вряд ли позволит сохранить доверие со стороны Правительства. Уже сейчас существует четкое понимание, что больше всего востребованы региональные лидеры, сумевшие обеспечить значимые показатели роста бизнеса и доходов населения. Вряд ли можно ожидать, что это произойдет без четкой стратегии развития региона, привлечения капитала инвесторов и налаживания диалога с бизнесом с целью выявления его потребностей для дальнейшего развития.

Наиболее прогрессивным примером применения системы сбалансированных показателей для управления развитием региона, по мнению автора, является Нижегородская область. Эффективное применение инструментов государственного управления и диалог с бизнесом позволили привлечь инвесторов и обеспечили рост доходов населения, укрепив позиции губернатора. Можно ожидать, что другие регионы в скором времени продолжат прилагать свои усилия для достижения таких же результатов. В итоге в течение следующих 3–5 лет система управления по результатам в соответствии с существующей лучшей практикой может быть внедрена во всех регионах Российской Федерации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ конкурентоспособности КБР. Методология и расчет. М.: Strategy Partners. 2006.
2. Методические рекомендации Минфина по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2005 – 2007 гг. от 04.06.2004. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/2005/Methodology/Federal/fedminfin2005plndokl/fedminfin2005plndokl000.htm>
3. Методические рекомендации по переводу деятельности министерств на принципы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) // Проект «ECORYS Research and Consulting». – 2004. С. 6. URL: <http://www.ecorys.ru/rus/prj/prj005.htm>
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 / Собрание законодательства РФ. – 2007. – 2 июля. – № 27 – ст. 3256.
5. О вопросах структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 // Российская газета. – 2004. – 22 мая.
6. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249: ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004 № 838. URL: [www.mgi.ru/\\_finder/locate/storage/s2,8000000251arvv4suvvbkda3](http://www.mgi.ru/_finder/locate/storage/s2,8000000251arvv4suvvbkda3)
7. Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации): Сводный доклад Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов под руководством А.Д. Жукова. URL: [http://old-opes.hse.ru/library/article.asp?d\\_no=4760&c\\_no=19&c1\\_no=](http://old-opes.hse.ru/library/article.asp?d_no=4760&c_no=19&c1_no=)