

uotp.ru
URSS.ru/uotp

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ЖУРНАЛ

Издается с 1983 г.

3/2015

Выходит 12 раз в год

В номере:

Инновационные персонал-
технологии в органах власти

Глобальный ресурсный ландшафт:
тенденции изменения

Социальные системы и дуальное
управление

Государственные предприятия:
оценка эффективности управления

Управленческие патологии
и бережливое производство



Издается с 1983 г.

3/2015

Выходит 12 раз в год

uptp.ru
URSS.ru/uptp

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ЖУРНАЛ

Официальное издание

Международного научно-исследовательского института проблем управления

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИЗДАТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Юрий ЕМЕЛЬЯНОВ,

председатель издательского совета,
д.э.н., генеральный директор МНИИПУ

Тибор Ашбот,

доктор экономических наук, профессор,
руководитель секретариата МАРЕБ ВАН

Евгений Велихов,

академик, академик-секретарь

Отделения нанотехнологий

и информационных технологий РАН

Станислав Емельянов,

академик РАН, научный руководитель
МНИИПУ

Ангел Иванов,

постоянный представитель Болгарии

в Совете МНИИПУ

Александр Кулешов,

академик РАН, директор

Института проблем передачи информации РАН

Санзбэгзийн Тумур-Очир,

вице-министр образования, культуры

и науки Монголии

Д. Сараса Микели,

постоянный представитель

Республики Куба в Совете МНИИПУ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА

Ашот ХАЧАТУРЯН,

главный редактор журнала, д.э.н., профессор,

зам. генерального директора МНИИПУ

Олег ВИХАНСКИЙ,

д.э.н., профессор, декан Высшей школы бизнеса

МГУ им. М.В. Ломоносова

Сергей КРАСИЛЬНИКОВ,

д.э.н., профессор РЭУ им. Г.В. Плеханова

Сергей МЯСОЕДОВ,

д.с.н., профессор, проректор РАНХ и ГС

при Президенте РФ, Президент Российской

ассоциации бизнес-образования

Борис ПОРФИРЬЕВ,

член-корр. РАН, зам. директора Института

народнохозяйственного прогнозирования РАН

Дмитрий СОРОКИН,

доктор, профессор, член-корр. РАН, проректор

по научной работе Финуниверситета

при Правительстве РФ

Александр ТАТАРКИН,

академик РАН, директор Института экономики

Уральского отделения РАН

Сергей ФИЛОНОВИЧ,

д.ф.-м.н., профессор, декан Высшей школы

менеджмента НИУ-ВШЭ

Валерий ЦВЕТКОВ,

член-корр. РАН, директор Института проблем

рынка РАН

Юлия НАУМОВА,

ответственный секретарь журнала, к.э.н.

АССОЦИИРОВАННЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИИ

Институт экономики Национальной Академии наук Республики Армения

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

Международная кадровая академия (Украина)

Институт Европы, России и стран Центральной Азии (КНР)

Союз Немецкой Экономики в РФ

Представительство немецкой экономики в РФ

Журнал «Проблемы теории и практики управления»

**входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
рекомендуемых ВАК для публикации основных научных результатов диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук**

СОДЕРЖАНИЕ

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

6 Алексей Воронов, Геворг Минасян

Угрозы и вызовы национальной безопасности государств — участников СНГ: актуальные аспекты
Обосновывается целесообразность разработки и принятия нормативного правового акта, направленного на устранение угрозы политического экстремизма. Цель разработки закона — сократить влияние иностранных государств, направленное на дестабилизацию текущей политической ситуации.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

13 Надежда Сироткина

Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости

Проанализирована система государственных и муниципальных закупок в РФ в части информационной открытости. Представлены основные результаты реформирования системы государственного и муниципального заказа.

21 Назим Эмиров, Марат Асланов

Разработка инновационных персонал-технологий в органах исполнительной власти

В статье излагается методологический подход к определению показателей результативности инновационных кадровых технологий, даны предложения по формированию расчетных процедур, а также показаны особенности проведения соответствующих расчетов на практике.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

27 Гульнара Аубакирова

Роль государства в модернизации экономики постсоветского Казахстана

Приведены обобщающие результаты реализации индустриальной политики Казахстана в 2010–2013 гг. Показаны роль государственного регулирования индустриально-инновационного развития и индустриальные проекты Республики Казахстан.

36 Татьяна Вертинская

Малые и средние города Беларуси в контексте белорусско-российского трансграничного сотрудничества: оценка и перспективы инновационного развития

Предложен методический инструментарий для анализа уровня инновационного развития малых и средних городов, проведена их типологизация на основе показателей оценки общей активности субъектов хозяйствования, их результативности и восприимчивости к инновационной деятельности.

43 Расул Мустапаров

Евросоюз без российского газа

Рассматриваются возможные перспективы обеспечения Евросоюза российским газом. Оцениваются пути компенсации снижения поставок газа из России в ЕС. Исследуются проблемы строительства газопроводов для поставки газа на юго-восток Европы.

ОТРАСЛЕВОЙ АНАЛИЗ

48 Владимир Кондратьев

Тенденции изменения глобального ресурсного ландшафта

Исследуется долговременный тренд спроса на ресурсы, который, по мнению автора, будет определяться расширяющимся глобальным потреблением. Доказывается, что данный тренд предоставляет ресурсным странам шанс на трансформацию их национальной экономики в перспективе на годы вперед.

57 Олег Хлопов

Управление ценой на нефть: основные факторы и возможности для России

Проанализированы особенности и основные механизмы формирования на международном рынке цены на нефть. Сделан вывод о том, что в условиях перехода рычагов влияния на формирование цены на энергоресурсы к США России следует усилить свой финансово-экономический суверенитет и создать механизмы для ответа на новые вызовы.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

63 Николай Новичков

Социальные системы и дуальное управление

Представлены результаты исследований автора, связанные с особенностями социальных систем, в том числе в контексте классификации систем с точки зрения их происхождения и существования. В частности, определены сущность и содержание социальных систем, отмечена близость, но нетождественность понятий «социальная система» и «организация».

СОДЕРЖАНИЕ

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

72 Елена Румянцева

Идеология как наука и социальная действительность

Раскрывается значение идеологии в жизни современного общества, определены основные подходы к ее классификации и дальнейшему анализу, оценке ее конструктивного или деконструктивного влияния. Рассмотрена проблема распространения негативных и заведомо ложных форм идеологического воздействия.

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

79 Ольга Шестак

Оценка эффективности регионального государственного и муниципального управления на основе материалов Камчатского края

На примере Камчатского края дана оценка эффективности регионального государственного и муниципального управления. Определены характерные для региональной исполнительной власти проблемы управления, ошибки и недочеты.

90 Вера Тимофеева

Демографические аспекты и формирование трудового потенциала в региональных системах (на примере Владимирской области)

По данным переписи населения определены показатели трудовых ресурсов региона и тенденции их изменения. Предложена прогнозная модель, позволяющая оценить динамику и тенденции изменения трудового потенциала в регионе.

ИНВЕСТИЦИИ И ИННОВАЦИИ

96 Виктор Королев

Использование межфирменного сотрудничества в развитии инновационных процессов

Показано, что развитие инновационной деятельности во многом зависит от комплексного использования всех факторов. Важное место в этом процессе занимают формы межфирменного сотрудничества.

МЕНЕДЖМЕНТ И МАРКЕТИНГ

101 Алексей Бойко

Методика интегральной оценки качества управления государственными предприятиями и учреждениями

Обосновывается необходимость модернизации действующей методики оценки эффективности управления в государственных предприятиях и компаниях. Предлагается вариант методики, обеспечивающей сравнимость оценочных показателей различных государственных организаций, системность с учетом ключевых целей и компонентов управленческой деятельности.

109 Эдуард Кондратьев

Взгляд на управленческие патологии через призму бережливого производства

Предложен подход к идентификации дисфункциональных управленческих действий, не создающих управленческой ценности и не способствующих развитию организации в операционном, тактическом или стратегическом плане.

119 Денис Давыдов, Людмила Горшкова

Генезис стейкхолдерской теории организационного развития

Раскрываются основные особенности теории заинтересованных лиц как альтернатива традиционной теории управления организацией. Рассматривается возможность применения теории на практике.

125 Игорь Кирьянов

Количественный анализ транзакционных издержек: кардиналистский подход

Излагается сущность методологии количественной оценки транзакционных издержек организации. Строится линия динамики издержек транзакции по объемам выпуска, которая позволяет по-новому взглянуть на природу изменения типа институциональных соглашений, используемых экономическими агентами для координации их взаимодействия.

ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

136 Янина Грусман, Елена Коршунова, Евгения Кутергина

Образовательный стандарт по специальности «государственное и муниципальное управление»: направления совершенствования

На основе анализа соответствия компетенций, указанных в образовательных стандартах бакалавриата и магистратуры по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ), требованиям концепции «умного города» выявлены ограничения существующего ФГОС для бакалавров по ГМУ и обоснованы направления его совершенствования.

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Оценка эффективности регионального государственного и муниципального управления на основе материалов Камчатского края

Об авторе



ОЛЬГА ШЕСТАК

*кандидат исторических наук, доцент
доцент кафедры экономики и менеджмента*

*Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса
690014, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41
vvsu.vladivostok@mail.ru*

Ключевые слова

организация деятельности органов власти на региональном и местном уровнях, эффективность деятельности органов власти, рейтинг эффективности деятельности органов власти

Основные тезисы

- Оценка эффективности органов власти, проведенная только по результирующим показателям, лишь определяет их текущее состояние, не позволяя понять причин недостаточности отдельных результатов.
- Нестабильность рейтинговых значений эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти свидетельствует о наличии негативных и неуправляемых явлений в социально-экономическом развитии регионов, из чего следует вывод о снижении таковой.
- Отсутствие четкой системы целеполагания и эффективных механизмов деятельности для достижения заявленных результатов свидетельствует о преобладании в работе органов власти процессного начала, а не целевой деятельности, направленной на достижение обозначенных и понимаемых результатов.

Одним из ключевых факторов регионального развития является эффективность действующей системы управления. Именно региональные органы власти государственного и муниципального уровня обеспечивают постановку целей развития, организуют деятельность социальных и хозяйственно-экономических систем региона по дости-

жению намеченных результатов. Естественно, органы власти разного уровня обладают различными полномочиями. Тем не менее, в рамках исполнения таковых они вступают со смежными или подведомственными управленческими структурами во взаимодействие, от эффективности которого зависит конечный результат — уровень

и устойчивость регионального социально-экономического развития.

Поскольку основные управленческие проблемы одинаковы для всех регионов РФ, типичные ошибки и недочеты могут быть показаны на примере одного региона. В данной статье оценка эффективности регионального государственного и муниципального управления дана на примере Камчатского края [1]. Соответствующее прикладное исследование было проведено в апреле 2014 г. в рамках исполнения Владивостокским государственным университетом экономики и сервиса государственно-го контракта по корректировке Стратегии социально-экономического развития Камчатского края на период до 2025 г.

Методологически эффективность деятельности исполнительных органов власти можно оценить по результирующему и формальному подходу.

Результирующий подход предполагает оценивание по комплексу закрепленных в нормативных документах показателей эффективности результатов деятельности органов власти на основе рейтингования в сравнении с другими сопоставимыми субъектами. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется на основе совокупности показателей, предусмотренных Указом Президента РФ от 21.08.2012 №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 (в ред. Постановления Правительства РФ от 25.10.2013 №957). Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее — МС) осуществляется на основании требований Указа Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Перечень показателей эффективности деятельности органов МС городских округов и муниципальных районов утвержден Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 №1313-р.



В то же время оценка эффективности органов власти только по результирующим показателям не позволяет понять причин недостаточности отдельных результатов [2]. Следует отметить и несовершенство методик оценки, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21.08.2012 №1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“», в которое уже после утверждения было внесено восемь поправок.

Формализованный подход предполагает оценку организации системы текущей деятельности органов власти и носит научно-практический характер (в РФ четко регламентированной нормативно-правовой системы оценки в этой части нет). В основе такого подхода лежат оценка эффективности системы управления (через оценку закрепления и исполнения полномочий за отдельными структурами, качества нормативно-регламентирующей деятельности документации, системы постановки целей и задач, организации работы отдельных исполнителей и пр.) и качество горизонтальных связей между отдельными элементами структуры. Именно это позволяет увидеть недостатки системы управления и понять причины низких значений закрепленных показателей результирующей оценки по видам деятельности.

Совокупность обоих подходов позволяет объективно оценить эффективность системы государственного и муниципального управления.

Органы государственной власти Камчатского края

Оценка эффективности результатов деятельности государственных органов власти Камчатского края была проведена в сравнении с другими субъектами Дальневосточного федерального округа (далее — ДФО) с использованием результатов докладов Министерства регионального развития РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации...» за 2010–2012 гг. С применением методики стратифицированного ранжирования динамики значений рейтинга регионов ДФО было выведено среднее значение рейтингового показателя (табл. 1).

Таблица 1

Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов ДФО за 2010–2012 гг.

Источник: составлено автором с использованием [3–5]

Субъект ДФО	Рейтинг по РФ (место в числе 83 регионов)			Среднее значение алгоритма изменения рейтинга
	2010	2011	2012	
Камчатский край	26	13	82	2,8
Амурская область	50	30	76	1,4
Еврейская автономная область	81	69	77	0,9
Магаданская область	70	79	19	2,2
Приморский край	23	38	72	-1,7 (↓)
Республика Саха (Якутия)	82	83	32	1,5
Сахалинская область	74	81	62	0,9
Чукотский автономный округ	18	45	31	1,4
Хабаровский край	50	77	64	1,0

Как следует из табл. 1, все регионы ДФО можно разбить на три группы.

Группа 1. Регионы с низким показателем колебания рейтинговых значений (1,0 или меньше): Сахалинская область, Еврейская автономная область, Хабаровский край. В этих регионах рейтинговые значения имеют небольшой показатель колебаний, что свидетельствует о высоком уровне управляемости социально-экономических процессов и косвенно — о достаточной эффективности регионального управления.

Группа 2. Регионы со средним показателем колебания рейтинговых значений (от 1,0 до 2,0): Амурская область, Чукотский автономный округ (далее — Чукотский АО), Республика Саха (Якутия). Нестабильность рейтинговых значений оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов ДФО свидетельствует о наличии негативных и неуправляемых явлений в региональном социально-экономическом развитии, из чего следует вывод о снижении управляющей роли органов государственной власти региона.

Группа 3. Регионы с высоким показателем колебания рейтинговых значений (более 2,0): Камчатский край и Магаданская область. В этих регионах нестабильность рейтинговых значений — признак неуправляе-

мости социально-экономических процессов и, соответственно, низкой управляющей роли органов государственной власти. Причем Камчатский край имеет самые высокие показатели колебания рейтинговых значений (см. табл. 1). Особое место занимает Приморский край, где с 2010 г. наблюдается стабильное падение всех показателей, из чего следует вывод о снижении эффективности управления регионом со стороны органов государственной власти.

Выявлено, что Камчатский край и Магаданская область, оказавшиеся в одной группе по показателям эффективности деятельности органов региональной власти, являются абсолютно сопоставимыми по демографическим (плотность населения), природно-климатическим, географическим (оторванность от «материка» и изолированность территории) и социально-экономическим характеристикам регионами, где наблюдается *слабая управляемость процессами социально-экономического развития со стороны органов власти*.

Не вдаваясь в динамику изменения позиций, отметим, что скачкообразное перемещение Камчатского края в рейтинге отмечено и в оценке по отдельным результирующим показателям. Можно было бы сослаться на неэффективность методики оценки (от-

метив сужение спектра оценки эффективности с 240 показателей в 2011 г. до 12 — в 2012 г. и несравнимость данных рейтинга за 2011 г. и 2012 г.), если бы не существовало регионов, демонстрирующих стабильные показатели колебания рейтинговых позиций, таких как Ульяновская, Ростовская, Волгоградская области, Республика Тыва и другие, в том числе Сахалинская и Еврейская автономные области.

Исполнение полномочий органов государственной власти Камчатского края оценивалось на основе данных, подготовленных Правительством Камчатского края в ответ на запрос исследователей о закреплении полномочий за министерствами и ведомствами (табл. 2).

Полученная исследователями информация была обобщена и систематизирована (табл. 3).

Таблица 2

Форма запроса в правительство Камчатского края по поводу закрепления полномочий

Источник: составлено автором

№	Полномочия органов государственной власти субъекта РФ	Наименование ответственного структурного подразделения или должностного лица (ДЛ), реквизиты Положения о подразделении или должностной инструкции ДЛ
	Перечень полномочий органов государственной власти в соответствии со ст. 26.3 (п. 2) Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.12.2013), разбитых по предметам ведения	Необходимо заполнить

Таблица 3

Распределение полномочий и ответственности между органами государственной власти Камчатского края

Источник: составлено автором

Наименование структурного подразделения / должностного лица (ДЛ)	Полномочия ФЗ-184		Количество показателей оценки эффективности
	№	Количество	
Министерство экономического развития, предпринимательства и торговли	96, 24.1, 32, 33, 39, 55.1, 69, 77	8	10
Министерство образования и науки	13а, 13б, 13.1, 14, 14.1, 14.1.1, 20, 24.2, 53	9	10
Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики	26, 65, 67, 67.1	4	7
Министерство спорта и молодежной политики	9.1в, 24.3, 30, 58	4	7
Министерство здравоохранения	21, 21.1, 21.2, 22	4	6
Министерство строительства	42	1	3
Министерство социального развития и труда	14.2, 24а, 24б, 27, 41, 44, 44.1, 44.2, 75	9	2



Продолжение таблицы 3

Наименование структурного подразделения / должностного лица (ДЛ)	Полномочия ФЗ-184		Количество показателей оценки эффективности
	№	Количество	
Министерство специальных программ и по делам казачества	5, 5.1, 21.3, 31, 45, 50, 51.1, 52	8	2
Министерство финансов	4, 34, 37	3	2
Министерство культуры	15-20, 20.16	7	2
Министерство природных ресурсов и экологии	7, 43, 59, 78	4	1
Министерство транспорта и дорожного строительства Камчатского края	11, 11.1, 12а, 12б, 70, 71	6	1
Министерство имущественных и земельных отношений	6, 10, 10.1, 73, 76	5	–
Министерство рыбного хозяйства	–	–	–
Министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности	9а	1	–
Министерство территориального развития	20, 20.16, 29, 35, 36, 54, 63	–	–
Правительство Камчатского края	1а, 1б	2	–
Главное правовое управление губернатора и правительства Камчатского края	64	1	–
Избирательная комиссия	2	1	–
Главное управление губернатора и правительства Камчатского края по вопросам государственной службы, кадрам и наградам	62	1	–
Управление пресс-службы аппарата губернатора и правительства	38	1	–
Администрация Корякского округа	20.1б	1	–
Региональная служба по тарифам и ценам	55, 55.1	3	–
Агентство по занятости населения и миграционной политике	20.1в, 48, 76	3	4
Агентство по делам архивов Камчатского края	3	1	–
Агентство по обеспечению деятельности мировых судей	40	1	–
Агентство по внутренней политике Камчатского края	9.1а, 9.1б, 20.1а, 20.1г, 68	5	–

Окончание таблицы 3

Наименование структурного подразделения / должностного лица (ДЛ)	Полномочия ФЗ-184		Количество показателей оценки эффективности
	№	Количество	
Агентства лесного хозяйства и охраны животного мира	24.1, 39, 60	3	–
Агентство по туризму и внешним связям	30.1, 47	2	–
Агентство по ветеринарии	49, 49.1, 49.2	3	–
Инспекция государственного экологического надзора Камчатского края	7, 8, 8.1, 56, 59	5	–
Инспекция государственного строительного надзора	42.1, 42.2	2	–
Инспекция государственного технического надзора	57, 70	2	–
Государственная жилищная инспекция Камчатского края	61	1	–
КГКУ «Камчатуправтодор»	11	1	–

Анализ качественных результатов запроса и их количественных показателей, сведенных в табл. 3, позволил сделать ряд выводов.

1. Наблюдается пересечение полномочий между двумя и более органами исполнительной власти (полномочия 20, 20.16, 24.1, 39, 55.1, 59, 70, 76). На практике это приводит к низкой эффективности деятельности по отдельным направлениям в виду пересекающейся ответственности.
2. За Министерством рыбного хозяйства не закреплено ни одного полномочия. Соответственно, возникают вопросы: за какие показатели регионального развития отвечает данное министерство, и каким образом оно осуществляет управление подведомственной ему отраслью?

3. По объективным причинам не закреплены полномочия 12.1 и 12.2* за какими-либо структурами и полномочия 13.2** в отсутствие каких бы то ни было нормативных оснований (объективных причин).

Дополнительно был проведен анализ положений, регламентирующих деятельность исполнительных органов власти Камчатского края. Большинство из них датировано 2008 г. (табл. 4).

Следует заметить, что по факту выхода новых редакций и/или изменений Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должны вно-

* 12.1 — «Содержание, развитие и организация эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, находящихся в собственности субъекта РФ»; 12.2 — «Содержание, развитие и организация эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности субъекта РФ».

** «Финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального обще-

го, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг)».



Таблица 4

Статистика утверждения положений исполнительных органов власти Камчатского края

Источник: составлено автором

Органы исполнительной власти Камчатского края	Годы					
	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Правительство и аппарат губернатора и правительства	1	–	1	–	–	–
Министерства	2	2	4	1	–	6
Агентства	–	1	2	–	–	4
Администрация, службы, инспекции, представительства	1	–	–	–	2	5
Итого по Камчатскому краю	4	3	7	1	2	15

ситься и утверждаться изменения в положения соответствующих органов исполнительной власти, а также в положения входящих в них структурных подразделений и в должностные инструкции лиц, за которыми закреплена ответственность за исполнение полномочий. В большинстве структурных подразделений это имеет место. Однако положения органов исполнительной власти, за которыми закреплена ответственность за показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (положения всех министерств, кроме Министерства рыбного хозяйства и положение Агентства по занятости населения и иммиграционной политике), должны были быть пересмотрены после выхода Указа Президента РФ от 21.08.2012 №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21.08.2012 №1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“», чего по факту не произошло.

Усредненное положение органа исполнительной власти Камчатского края должно включать цели, задачи (функционал) и ответственность его руководителя. Однако в положениях повсеместно отсутствуют:

- распределение направлений деятельности между подразделениями (матрица ответственности);
- порядок взаимодействия с внешними по отношению к органу исполнительной власти субъекта подразделениями исполнительной власти и органами местного самоуправления, федеральными органами власти, с которыми на постоянной основе взаимодействует данный орган исполнительной власти субъекта;
- критерии эффективности деятельности органа исполнительной власти субъекта или подразделения.

Анализ положений позволяет сделать вывод об отсутствии системы эффективной самооценки деятельности органов государственной власти Камчатского края, которая должна прослеживаться во внутренних регламентирующих документах, а также об отсутствии четкой системы целеполагания и эффективных механизмов деятельности для достижения заявленных результатов. Это свидетельствует о преобладании в работе органов власти процессного начала, а не целевой деятельности, направленной на достижение намеченных и обоснованных результатов.

Пересечение полномочий между органами государственной власти Камчатского края в отсутствие в положениях порядка, регламентирующего взаимодействие с внешними по отношению к данному органу подразделениями исполнительной власти и органами местного самоуправления, свидетельствует о слабости, а зачастую и о полном отсутствии горизонтальных связей между структурными подразделениями органов

- закрепление ответственности за конкретные показатели эффективности деятельности органа исполнительной власти субъекта РФ;

исполнительной власти (министерствами и ведомствами). Принятие оперативных решений в таких случаях осуществляется, как правило, посредством взаимодействия первых лиц либо личных контактов сотрудников, но не на уровне установленных и регламентированных процедур. Зачастую это ведет к противоречиям в деятельности и принятию различными министерствами взаимоисключающих решений.

Органы муниципальной власти

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Камчатского края была проведена с использованием результатов сводных докладов Министерства территориального развития Камчатского края «О достигнутых зна-

чениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Камчатского края...» за 2010–2012 гг. [6, 7, 8]. Как и в случае с оценкой региональных органов власти, использовалась методика стратифицированного ранжирования динамики изменения рейтинговых значений муниципальных образований и было выведено среднее значение показателя изменения рейтинга (табл. 5).

Все муниципальные образования также были разбиты на три группы.

Группа 1. Муниципальные образования с наименьшим колебанием рейтинговых показателей (менее 1,0): городской округ (далее – ГО) город Петропавловск-Камчатский, ГО поселок Палана, Быстринский, Тигильский, Алеутский и Пенжинский муниципаль-

Таблица 5

Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Камчатского края за 2010–2012 гг.

Источник: составлено автором с использованием [6–8]

Муниципальное образование	Годы			Средний показатель рейтинговой позиции
	2010	2011	2012	
<i>Городские округа</i>				
Город Петропавловск-Камчатский	3-е место	3-е место	2-е место	0,6
Город Вилючинск	2-е место	1-е место	3-е место	1,8
Поселок Палана	1-е место	2-е место	1-е место	0,6
<i>Муниципальные районы</i>				
Алеутский	3-е место	4-е место	3-е место	0,9
Быстринский	8-е место	7-е место	8-е место	0,6
Елизовский	5-е место	8-е место	1-е место	2,2
Мильковский	1-е место	5-е место	4-е место	1,7
Соболевский	7-е место	2-е место	11-е место	3,0
Усть-Большерецкий	2-е место	10-е место	10-е место	2,0
Усть-Камчатский	6-е место	9-е место	7-е место	0,9
Карагинский	10-е место	1-е место	6-е место	5,3
Олюторский	9-е место	2-е место	2-е место	1,8
Пенжинский	4-е место	6-е место	5-е место	0,9
Тигильский	11-е место	11-е место	9-е место	0,7



ные районы (далее – МР). В этих муниципальных образованиях небольшие колебания рейтинговых показателей свидетельствуют о достаточно стабильных результатах деятельности органов муниципальной власти, причем с разными качественными значениями. Стабильно высокую эффективность работы муниципальных органов власти продемонстрировали ГО поселок Палана и Алеутский МР. Средняя эффективность деятельности местных органов власти прослеживается в Пенжинском, Усть-Камчатском муниципальных районах и Петропавловске-Камчатском. Стабильно низкая эффективность деятельности органов муниципальной власти наблюдается в Быстринском и Тигильском МР.

Группа 2. Муниципальные образования со средним колебанием рейтинговых показателей (от 1,0 до 2,0): Мильковский и Олюторский МР, ГО город Вилючинск. Нестабильность рейтинговых значений свидетельствует о неравномерности и нестабильности эффективности деятельности органов муниципальной власти в решении вопросов местного значения, о присутствии негативных неуправляемых социально-экономических явлений в данных муниципальных образованиях.

Группа 3. Муниципальные образования с высоким колебанием рейтинговых показателей (выше 2,0): Карагинский, Соболевский, Елизовский, Усть-Большерецкий муниципальные районы. В этих районах нестабильность рейтинговых показателей свидетельствует о низкой эффективности деятельности органов власти, направленной преимущественно на решение сиюминутных проблем, без долговременной целевой

ориентации на перспективные результаты развития территории. Прежде всего в районах этой группы не формулируются целевые ориентиры деятельности, что ведет к получению хаотичных результатов, в отличие от Быстринского и Тигильского районов, показывающих стабильную неэффективность деятельности или бездеятельность органов муниципальной власти.

Применительно к муниципальным образованиям, в отличие от органов государственной власти субъекта, нельзя говорить о неуправляемости процессов социально-экономической развития в случае значительных колебаний рейтинговых показателей, поскольку деятельность муниципальных органов власти является не столько управляющей, сколько организующей.

Оценка исполнения полномочий органов местного самоуправления Камчатского края была проведена на основе данных, подготовленных в ответ на запрос исследователей о распределении и закреплении полномочий за органами местного самоуправления, направленный Правительством Камчатского края в муниципальные образования. В табл. 6 представлена форма запроса о закреплении полномочий за структурными подразделениями органов исполнительной власти муниципальных образований Камчатского края по решению вопросов местного значения.

Анализ полученных результатов показал следующее.

1. Многие полномочия по решению вопросов местного значения не исполняются из-за отсутствия ответственных структур (Елизовский, Тигильский, Быстринский, Мильковский, Алеутский,

Таблица 6

Форма запроса о закреплении полномочий

Источник: составлено автором

№	Вопросы местного значения муниципального района / городского округа	Наименование ответственного структурного подразделения или должностного лица (ДЛ), реквизиты Положения о подразделении или должностной инструкции ДЛ
	Перечислены полномочия органов (ст. 14, ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу с 30.01.2014)) в распределении по предметам ведения	Необходимо заполнить

Усть-Большерецкий, Карагинский, Олюторский муниципальные районы), а также нормативно-правового акта о передаче полномочий органам государственной власти субъекта РФ.

2. В большинстве случаев (79%) органы муниципальной власти не имеют соответствующих правоустанавливающих нормативно-правовых актов, которые определяли бы порядок деятельности по закрепленным полномочиям и предметам ведения.
3. Имеется значительное число укрупненных структурных подразделений органов исполнительной власти муниципальных образований (по всем без исключения муниципальным образованиям), где при численности сотрудников в два-три человека предусмотрено 9–12 полномочий.

При оценке эффективности системы государственного и муниципального управления Камчатского края выявлены типичные для органов государственной и муниципальной власти проблемы.

Так, для органов государственной власти субъекта характерно:

значительное число пересекающихся полномочий, когда ответственность за реализацию одного из них закрепляется за двумя или тремя различными структурами (министерствами или департаментами), в силу чего данные полномочия попросту не реализуются либо принимаются противоречащие друг другу управленческие решения;

отсутствие документов, которые четко регламентировали бы деятельность структурных подразделений органов власти и закрепляли бы ответственность за тот или иной вид деятельности за конкретными должностными лицами. Положения о деятельности органов исполнительной власти носят формальный характер (положено, значит, должно быть), в силу чего деятельность властных структур хаотична, нет четкого понимания цели деятельности, видения конечных результатов. Должностные инструкции являются типовыми (написаны по шаблону) и носят формальный характер;

отсутствие в положениях о структурных подразделениях порядка взаимодействия со смежными структурами при наличии пересекающихся полномочий, в результате чего действия и решения органов власти (министерств, департаментов, ведомств и т. д.)

противоречат одно другому, параллельные решения по одному вопросу сводят к нулю конечный результат.

Для органов муниципальной власти характерны те же проблемы, что и для органов государственной власти субъектов, а также следующие:

- в силу малочисленности структурных подразделений, дефицита кадров и отсутствия нормативных оснований ряд полномочий не исполняется либо исполняется некачественно;
- отсутствуют правоустанавливающие нормативно-правовые акты, которые определяли бы порядок деятельности по закрепленным полномочиям и предметам ведения. Такие акты должны приниматься органами законодательной власти муниципального образования (например, «Положение о создании условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях Олюторского муниципального района»). Без правоустанавливающих документов с правовой точки зрения вся деятельность органа исполнительной власти муниципального образования, отвечающего, например, на уровне муниципального района за «создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях...», выходит за пределы должностных полномочий ответственных лиц. К тому же опыт работы с муниципальными образованиями показывает, что подобная проблема имеет место во всех муниципальных образованиях Камчатского, Приморского, Хабаровского краев и Магаданской области, в отношении которых проводилось авторское исследование;
- наблюдается значительное число излишне укрупненных структурных подразделений органов исполнительной власти муниципальных образований при численности сотрудников два-три человека. Многие укрупнения носят нерациональный характер, например: «отдел по работе с молодежью, физической культуры, спорта и культурного обслуживания населения...», или «отдел культуры и образования», или «отдел культуры, образования и молодежной политики» и т. д. Результатом таких укрупнений



и соединений не соединимых в силу разнонаправленности деятельности полномочий или предметов ведения, к тому же в отсутствие правоустанавливающего нормативно-правового акта, становится неисполнение полномочий либо создание видимости деятельности, что не дает социально значимых результатов и качественных изменений в жизни населения муниципального образования.

Решение проблем такого рода видится в разработке и принятии на уровне РФ методических указаний по организации работы региональных и муниципальных органов власти, выработке инструментов независимого (в отличие от прокурорских проверок) нормативно-правового аудита, нацеленного на повышение эффективности организации управления на региональном и местном уровне.

Литература

1. Шестак О. И. Приморский край Российской Федерации: социально-экономическая дифференциация муниципальных образований // Ойкумена. Регионоведческие исследования: Научно-теоретический альманах. 2007. № 2 (3). С. 82–96.
2. Юдина М. Системный подход к региональной диагностике // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 12. С. 72–78.
3. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 г. Доклад министерства регионального развития Российской Федерации. М., 2013.
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2011 г. Доклад министерства регионального развития Российской Федерации. М., 2012.
5. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 г. Доклад министерства регионального развития Российской Федерации. М., 2011.
6. Сводный доклад Камчатского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Камчатском крае по итогам 2012 г. от 01.10.2013.
http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=3017&menu=4&menu2=0&id=533.
7. Сводный доклад Камчатского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Камчатском крае по итогам 2011 г. от 01.10.2012.
http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=3017&menu=4&menu2=0&id=533.
8. Сводный доклад Камчатского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Камчатском крае по итогам 2010 г. от 30.09.2011.
http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=3017&menu=4&menu2=0&id=533.