

ОБ ОФИЦИАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ РАБОТЫ ГУБЕРНАТОРОВ И ФОРМИРОВАНИИ ЦЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Представлен анализ официальных методик оценки работы органов исполнительной власти российских регионов. Обоснована двойственная природа института официальных оценок, являющегося одновременно инструментом мониторинга деятельности и генератором стимулов для региональных элит. В результате факторного анализа алгоритмов оценки выявлено, что указанные стимулы не мотивируют региональных чиновников к формированию социально-экономической политики, направленной на повышение качества жизни населения региона. Определены принципиальные векторы трансформации механизмов оценки, реализация которых необходима для исправления ситуации.

Ключевые слова: региональная политика, оценка эффективности, мотивация, стимулы, факторный анализ.

Современной экономической науке известно много способов оценки уровня социально-экономического развития территорий. Разнообразие используемых для решения этой задачи индикаторов и систем индикаторов обязано своим существованием, с одной стороны, многообразию подходов к оценке и, с другой стороны, различием целей исследователей. Как в первом, так и во втором случаях главными объективными причинами методологического плюрализма выступают многогранность самой категории «социально-экономическое развитие», различные интерпретации которой могут свидетельствовать о «местной» специфике протекания самых разных экономических, общественных и политических процессов, а также широкий круг потенциальных потребителей информации о социально-экономическом развитии территории.

В первую очередь информация об уровне развития регионов необходима государству. Главным предназначением «государственных» методик оценки и сопоставления уровня социально-экономического развития входящих в состав государства административно-территориальных субъектов является определение направлений работы по сокращению межрегиональной дифференциации в обеспеченности населения основными общественными благами и государственными (муниципальными) услугами и, в конечном счете, по выравниванию уровня и качества жизни населения разных территорий страны¹. Кроме того, результаты оценки и межрегионального сопоставления различных социально-экономических индикаторов являются важным источником информации о качестве работы региональных органов государственной власти и местного самоуправления с точки зрения адекватности и достаточности их реакции на внешние и внутренние социально-экономические вызовы.

¹ Так, целью методики комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ, утвержденной в составе федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 № 717, является сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации и количества субъектов Российской Федерации, социально-экономическое развитие которых ниже среднего уровня по стране.

Даже не подвергая анализу методические основания, научную обоснованность и эффективность официальных методик оценки социально-экономического развития регионов, можно с уверенностью констатировать их особое место в ряду других инструментов изучения региональной проблематики и, как ни парадоксально это звучит, собственную роль в ее формировании. Дело в том, что, прямо или косвенно выступая в качестве источника данных для оценки федеральным центром деятельности губернаторов и мэров, они сами трансформируются в источник стимулообразования для органов власти регионального и местного уровней. Иными словами, происходит их постепенная институционализация в системе формальных отношений «федеральный центр – регионы» в качестве самостоятельного набора ориентиров региональной социально-экономической политики².

Интересный материал для исследования дает сопоставление применяемых методик в целом и отдельных входящих в их состав индикаторов с реальными потребностями и интересами жителей оцениваемых территорий. Пристального внимания заслуживает вопрос соответствия целевых ориентиров региональной социально-экономической политики, определяемых «из центра» через официальные системы показателей оценки уровня развития территории, качества государственного и муниципального управления «на местах» и т. п., ожиданиям местных сообществ. Дополнительную актуальность данному вопросу придает неоднозначность механизмов восприятия «федеральных» целей развития регионов местными административными элитами. Так, даже цели, полностью разделяемые и принимаемые местными сообществами, при определенном стечении обстоятельств могут быть реализованы без учета, а иногда и в ущерб их интересам³.

Продолжая данную линию рассуждений, логично задаться вопросом, насколько вообще обоснованы целевые ориентиры регионального развития, базирующиеся на показателях, формируемых официальными системами оценки развития регионов, в контексте существующих отечественных практик государственного администрирования.

Ответ на этот вопрос крайне важен для современного этапа развития российской государственности, поскольку он является предпосылкой создания методологического базиса для проведения критического анализа реализуемых государством административной и бюджетной реформ в их региональном и местном аспектах.

Методические особенности выявления легитимных ожиданий местных сообществ

Для решения задачи ревизии системы целей региональной и муниципальной социально-экономической политики с точки зрения ее соответствия ожиданиям местных сообществ необходимы, во-первых, четкая система координат (направлений оценки), в рамках которой будут проводиться сопоставления, и, во-вторых, методология оценки, обеспечивающая обоснованность выводов и сопоставимость результатов.

Вопрос выявления предпочтений и обусловленных ими ожиданий различных участников социально-экономических отношений и их групп по праву занимает одно из наиболее важных мест в ряду базовых проблем экономики общественного сектора [1]. Очевидно, что кажущееся, на первый взгляд, наиболее простым индуктивное возведение общегрупповых императивов, определяющих ожидания местного сообщества, на основе генерализации совокупности интересов отдельных жителей и экономических субъектов-резидентов территории – методически сложный и непродуктивный путь решения данного вопроса ввиду проблемности выявления предпочтений широкого круга экономических субъектов (или индивидов), определения значимости и «силы» предпочтения каждого из изучаемых субъектов,

² Следует отметить, что российские официальные методики, номинально решая задачу оценки эффективности деятельности местных властей, фактически привязывают главные векторы социально-экономической политики региональных и муниципальных властей к федеральному «мэйнстриму» и преследуют цель еще большего укрепления административной вертикали.

³ Вариантов формирования подобных сценариев «достижения» целей регионального развития существует неисчислимо множество, а их отечественная история начинается еще со строительства знаменитых «потемкинских деревень». Оппортунистическое поведение административных элит, ставящих целью хорошо отчитаться перед федеральным центром, очевидно, наиболее часто основано на стремлении получить определенную политическую, а возможно и экономическую, ренту.

консолидации разнородных предпочтений в некие общегрупповые предпочтения. Дополнительные трудности создает необходимость согласования полученного индуктивным путем набора ожиданий с ограничениями, установленными действующими институтами. Не все ожидания местного сообщества в отношении результатов региональной и местной политики будут отвечать требованиям легитимности.

Методическим приемом, с помощью которого можно уйти от большей части перечисленных трудностей, является перенос вопроса выявления групповых ожиданий из плоскости, определяемой формулой «что могут ожидать местные сообщества от региональных органов власти в принципе», в плоскость, определяемую формулой «что могут (или имеют право) ожидать местные сообщества от региональных органов власти в действующей системе формальных институциональных ограничений». Теоретическую основу для его применения нам предоставляет договорная теория организации государства, основанная Т. Гоббсом и Дж. Локком и развитая Дж. Бьюкененом [2]. Предложенная последним концепция общественного договора предполагает существование двух типов (или уровней) договорных отношений между государством и его гражданами.

Первый уровень – уровень конституционного договора, в котором определяются основные «правила игры», система ценностей и целей развития общества;

Второй – уровень постконституционного договора, на этапе заключения которого государство и общество согласовывают конкретные формальные практики, с помощью которых будет осуществляться реализация базовых целей конституционного договора.

Опираясь на теоретическими конструкциями концепции общественного договора, мы можем попытаться ответить на вопрос, «что могут (или имеют право) ожидать местные сообщества от региональных органов власти в действующей системе формальных институциональных ограничений», через анализ отдельных положений, формирующих его конституционный уровень.

В соответствии со ст. 2 Конституции высшей ценностью в Российской Федерации признаются человек, его права и свободы. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Совокупность конституционно закрепленных прав и свобод является, по существу, системой институционализированных императивов удовлетворения основных потребностей человека, что позволяет использовать их в качестве системы координат для оценки стимулообразующего воздействия официальных показателей на векторы региональной и муниципальной социально-экономической политики.

Официальные методики оценки качества работы региональных органов власти как фактор мотивации их деятельности

В юридической литературе конституционные права и свободы принято разделять на три основные группы: личные права и свободы граждан; социальные, экономические и культурные права и свободы; политические права и свободы гражданина (см., например, [3]).

В российской модели распределения государственных полномочий прерогатива конкретизации личных и политических прав и свобод гражданина, а также создания институтов их реализации принадлежит в основном федеральному уровню государственного управления. В свою очередь, существенная часть полномочий по установлению механизмов реализации социальных и экономических прав и свобод граждан закреплена за субфедеральным и муниципальными уровнями. Таким образом, в российской государственной системе именно от работы региональных и местных чиновников в наибольшей степени зависит, насколько полностью реализованы права представителей территориальных сообществ на образование, жилище, медицинское и социальное обслуживание, участие в культурной жизни.

Попытка установления государственного контроля и стимулирования эффективности работы субфедерального уровня управления в области реализации вышеперечисленных социальных и экономических прав и свобод граждан была предпринята федеральной властью посредством реализации идеи компаративной оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Ее результатом стало создание

формализованного оценочного механизма, главные элементы которого утверждены следующими официальными документами:

- Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2008 № 608 «Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации строится на основе ежегодных докладов о достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации, представляемых субъектами Российской Федерации в соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825. По результатам оценки формируются:

1) доклад Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года;

2) предложения по распределению грантов субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.2008 № 608 «Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Учитывая имплементацию результатов оценки, нет необходимости лишней раз заострять внимание на значимости стимулов, которые она создает перед губернаторами. Отметим лишь, что существенное стимулообразующее воздействие утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – Методика) на региональное развитие обусловлено еще и тем, что ее индикаторы, простые в понимании и, в большинстве своем, поддающиеся прогнозированию, де-факто замещают вакуум, сложившийся в области стратегического социально-экономического планирования на региональном уровне. Местным элитам гораздо проще принять в качестве целей развития субъекта Федерации «одобренный Москвой» набор статистических показателей, нежели самостоятельно «изобретать велосипед», разрабатывая (а затем и последовательно реализуя) стратегию социально-экономического развития региона.

К сожалению, необходимо отметить, что Методика, обеспечивая достаточно широкий аналитический срез социально-экономических процессов на субфедеральном уровне, тем не менее не определяет механизма интеграции результатов оценки, равно как и не решает задачи установления приоритетов значимости отдельных индикаторов. Логичным результатом такой незавершенности является ее неспособность выполнять свою главную целевую функцию – служить формализованным инструментом компаративной оценки эффективности работы органов исполнительной власти субъектов федерации. Однако, даже не являясь по существу интегральным мерилем эффективности работы губернаторов, она все же не утрачивает для них своего стимулообразующего значения, поскольку результаты проведенных с ее помощью оценок, так или иначе, попадают на стол к Президенту.

Эстафету решения задачи интегральной оценки и сопоставления эффективности работы региональных властей принимают у Методики Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14.08.2008 № 608

(далее – Правила). Помимо предложений о выделении регионам дополнительных финансовых ресурсов, на основании Правил определяются включаемые в состав доклада Президенту рейтинги регионов России по достигнутому общему уровню эффективности и по динамике эффективности в сферах государственного управления, здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства.

Расчет показателей эффективности и динамики эффективности, являющихся базой для составления рейтингов, осуществляется по следующему принципиальному алгоритму.

На *первом этапе* определяются частные показатели результативности деятельности и частные показатели динамики результативности деятельности региональных администраций. Перечень исходных показателей для их расчета, утвержденный Постановлением № 608, включает 9 индикаторов эффективности государственного управления, 7 индикаторов эффективности работы в области охраны здоровья населения, 8 индикаторов – в области образования и 9 – жилищно-коммунального хозяйства. Расчет частных показателей результативности осуществляется путем соотнесения отклонения исходного показателя от наилучшего (наихудшего) значения показателя к амплитуде колебания исходного показателя по всей выборке регионов.

На *втором этапе* осуществляется расчет уровня результативности деятельности исполнительных органов власти субъектов федерации. Для этой цели суммируются частные показатели результативности по направлениям деятельности региональных администраций, взвешенные к общему количеству показателей в соответствующих их группах.

Задача *третьего этапа* – определение уровня эффективности деятельности органов управления регионами в сферах государственного управления, обеспечения здоровья и образования, жилищно-коммунального комплекса. Расчет уровня эффективности в отдельности по каждому из первых трех направлений работы осуществляется следующим образом:

$$\text{Ор}(\varepsilon, \zeta, \omicron) = 0,4 \times \text{Ир} + 0,5 \times \text{Ид} + 0,1 \times \text{Опр}, \quad (1)$$

где

Ор(э,з,о) – уровень эффективности соответственно в сферах государственного управления, обеспечения здоровья и образования;

Ир – уровень результативности (рассчитанный на втором этапе);

Ид – уровень эффективности расходования бюджетных средств (определяется на основании данных о доле неэффективных расходов в составе расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, рассчитываемой на основании Методики);

Опр – уровень оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (по результатам социологических опросов).

Расчет уровня эффективности работы органов государственной власти в области жилищно-коммунального комплекса производится по формуле

$$\text{Орж} = 0,5 \times \text{Ир} + 0,5 \times \text{Ид}. \quad (2)$$

На заключительном *четвертом этапе* осуществляется консолидация отраслевых показателей уровня эффективности и расчет интегрального показателя уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

$$\text{Ор} = 0,25 \times \text{Ор\varepsilon} + 0,25 \times \text{Орз} + 0,25 \times \text{Оро} + 0,25 \times \text{Орж}, \quad (3)$$

где

Ор\varepsilon – уровень эффективности в сфере государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации;

Орз – уровень эффективности в сфере обеспечения здоровья по субъекту Российской Федерации;

Оро – уровень эффективности в сфере образования по субъекту Российской Федерации;

Орж – уровень эффективности в сфере жилищно-коммунального комплекса по субъекту Российской Федерации.

Расчет показателей динамики эффективности работы администраций субъектов Российской Федерации осуществляется по алгоритму, аналогичному алгоритму расчета абсолют-

ных значений уровня эффективности. В качестве базовых индикаторов для расчета используются те же, утвержденные Постановлением № 608, 33 показателя эффективности работы в области государственного управления, охраны здоровья населения, образования и жилищно-коммунального хозяйства. Разница заключается лишь в том, что при определении динамики эффективности оцениваются не абсолютные, а приростные значения показателей, рассчитываемых на втором и третьем этапах алгоритма. С учетом этих обстоятельств можно констатировать отсутствие необходимости отдельного описания и анализа алгоритма определения динамики эффективности работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Императивы региональной социально-экономической политики в контексте реализации конституционных прав населения территории

Для формирования обоснованного представления о системе стимулов регионального развития, которые создают Правила и определенный ими механизм оценки эффективности деятельности администраций субъектов федерации, целесообразно проведение факторного анализа указанного механизма оценки. Решение этой задачи должно быть осуществлено в контексте выполнения требования обеспечения на региональном уровне соблюдения совокупности конституционно закрепленных прав и свобод граждан, ответственность за реализацию которых возложена на органы государственной власти и местного самоуправления соответствующей территории.

С математической точки зрения определенная Правилами модель оценки представляет собой линейную функцию, в качестве переменных которой выступают частные отраслевые показатели результативности деятельности (рассчитываемые на первом этапе алгоритма) и показатели уровня эффективности расходования бюджетных средств (Ид), определяемые на основании данных о доле неэффективных расходов в составе расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (рассчитываемой на основании Методики). Система линейных коэффициентов функции определена, с одной стороны, количеством частных показателей результативности в отдельности по каждой из отраслей и, с другой стороны, удельными весами, определенными разработчиками Правил для результирующих показателей в формулах (1)–(3). Окончательная матрица линейных коэффициентов функции определения интегрального показателя уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации представлена в таблице.

Данные таблицы позволяют составить представление о системе стимулов развития, которую создают для губернаторов Правила и Методика. Так, безоговорочным приоритетом при определении эффективности работы администраций субъектов федерации, а следовательно, и важнейшим стимулирующим фактором для их руководства является необходимость повышения эффективности расходования бюджетных средств. Этот индикатор оказывает наибольшее (50 %) влияние на интегральный показатель оценки. Следует отметить, что эффективность расходования бюджетных средств, в свою очередь, также является факторным показателем, оценка которого осуществляется на основании рассчитанных в соответствии с Методикой показателей объема неэффективных расходов региональных бюджетов по сферам здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, организации государственного и муниципального управления. Для целей настоящей статьи нет необходимости в подробном исследовании всех факторов, участвующих в определении объема неэффективных расходов по каждой из отраслей. Остановимся лишь на основных правилах расчета.

К неэффективным Методика причисляет следующие расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации.

В сфере здравоохранения – расходы на оплату труда медицинских работников, в случае если их численность превышает среднероссийский показатель, а также расходы на оказание стационарной и скорой медицинской помощи в объемах, превышающих нормативные значения Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Результаты факторного анализа механизма оценки
 эффективности деятельности администраций субъектов федерации
 (матрица линейных коэффициентов функции определения интегрального показателя уровня
 эффективности деятельности)

Фактор	В сфере				Итого
	государственно- го управления	охраны здоровья населения	образования	жилищно- коммунального комплекса	
Совокупное влияние частных показателей результативности на интегральный показатель уровня эффективности, %	10,0	10,0	10,0	12,5	42,5
количество частных отраслевых показателей результативности, шт.	9	7	8	9	33
индивидуальное влияние каждого из частных отраслевых показателей результативности, %	1,1	1,4	1,3	1,4	–
Влияние показателя эффективности расходования бюджетных средств на интегральный показатель уровня эффективности, %	12,5	12,5	12,5	12,5	50,0
Влияние уровня оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации на интегральный показатель уровня эффективности, %	2,5	2,5	2,5	–	7,5

В сфере образования – расходы на оплату труда педагогических работников, в случае если их численность превышает рекомендованные федеральным центром нормативы, а также расходы, связанные с низкой наполняемостью классов.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства – расходы, направленные на компенсацию предприятиям жилищно-коммунальной сферы разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, и на покрытие убытков предприятий жилищно-коммунального хозяйства, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги.

В сфере организации государственного и муниципального управления – расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления, превышающие среднероссийский уровень таких расходов.

Краткий анализ определенных Методикой критериев эффективности расходов региональных бюджетов позволяет сделать вывод об абсолютном несоответствии формируемых ими императивов территориальной социально-экономической политики задачам реализации на территории субъекта федерации совокупности конституционно закрепленных прав и свобод граждан, ответственность за реализацию которых возложена на региональную администрацию и органы местного самоуправления. В то время как для достижения целей повышения обеспеченности населения качественными услугами медицинских и образовательных учреждений, предприятий жилищно-коммунального сектора необходима сбалансированная и учитывающая высокую степень социально-экономической дифференциации российских ре-

гионов система стимулов к концентрации финансовых ресурсов на перечисленных направлениях, Методика побуждает органы государственного управления к тотальному сокращению расходов и их приведению к малообоснованным федеральным нормативам или среднероссийским значениям. В условиях недостаточности (как количественной, так и качественной) основных социальных благ, производимых государством в перечисленных отраслях, порождаемая Методикой мотивация стимулирует управленцев к принятию решений, способных привести к снижению качества жизни населения администрируемых ими территорий.

На втором месте по уровню влияния (42,5 %) на интегральный показатель оценки эффективности работы администраций субъектов федерации находится совокупность частных показателей результативности в сферах государственного управления, образования, охраны здоровья населения, жилищно-коммунального хозяйства.

Не подвергая сомнению обоснованность включения каждого из тридцати трех частных показателей результативности в утвержденный Правилами алгоритм оценки, выделим один методический аспект их расчета и консолидации. Он заключается в том, что все частные показатели внутри одной группы (характеризующие результаты в одной сфере деятельности органов управления) взвешиваются при расчете интегрального показателя с одинаковыми удельными весами, равными частному от деления единицы на количество показателей в группе. Это создает проблему «сглаженности» результатов, т. е. каждый из показателей в группе имеет равное влияние на результат оценки. На интегральный показатель оценки эффективности работы региональных администраций одинаково влияют каждый из 9 индикаторов эффективности государственного управления (1,1 %), каждый из 7 индикаторов эффективности работы в области охраны здоровья населения (1,4 %), каждый из 8 индикаторов эффективности работы в области образования (1,3 %) и каждый из 9 индикаторов эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства (1,4 %). Таким образом, при расчете интегрального показателя не учитывается больший уровень значимости отдельных частных индикаторов результативности по сравнению с другими как внутри отраслевых групп, так и в целом по всему перечню частных показателей. Эта методическая недоработка приводит к искажению результатов оценки, уравнивающих влияние несопоставимых по значимости показателей, и, как следствие, к уравниванию соответствующих стимулов в работе региональных властей.

Как ни странно, последним по степени влияния на интегральный показатель оценки эффективности работы администраций субъектов федерации (7,5 %) является формируемый по результатам социологических опросов уровень оценки их деятельности населением. Интересно отметить, что в наиболее проблемной сфере жилищно-коммунального хозяйства разработчики Правил вообще оставили за кадром показатель оценки населением региона эффективности работы государственных и муниципальных чиновников.

Перечисленные методические нюансы нивелируют ценность официального подхода к оценке работы глав регионов, поскольку результаты рейтингов субъектов федерации не отражают реального изменения качества жизни людей. Об этом свидетельствуют результаты сопоставления динамики индекса качества жизни населения субъектов федерации за 2007–2010 гг.⁴, рассчитываемого Институтом региональной информации, и значений интегрального показателя комплексной оценки эффективности регионов за 2010 г.⁵ (см. приложение).

Анализ показывает, что между изменением позиции региона в рейтинге качества жизни за период с 2007 по 2010 г. и официальной оценкой эффективности его работы за тот же период отсутствует устойчивая положительная взаимосвязь. Коэффициент корреляции этих двух статистических массивов составляет $-0,012$. Это значит, что примерно одинаковые оценки получает эффективность работы органов власти регионов, где качество жизни существенно возросло и где этот показатель стагнировал или даже ухудшался на протяжении всего анализируемого периода. Так, смежные 12-е и 13-е места в рейтинге Минрегиона занимают соответственно республики Марий Эл и Мордовия, имеющие абсолютно разные «достижения» в области качества жизни. За четыре года Республика Мордовия опустилась

⁴ Рейтинг регионов России по индексу качества жизни. URL: <http://inregionfo.ru>

⁵ Министерство регионального развития РФ. URL: <http://www.minregion.ru/activities/monitor>

в рейтинге качества жизни на 25 позиций, в то время как Республика Марий Эл поднялась на пять ступеней вверх. ХМАО Югра за четыре года опустился в рейтинге качества жизни на 13 пунктов вниз, а Чукотский автономный округ взлетел на 57 (!) ступеней вверх. При этом официальная оценка работы органов государственной власти у ХМАО Югра выше, чем у Чукотского АО (81-е и 82-е места соответственно в рейтинге Минрегиона).

* * *

Подводя итоги анализа системы приоритетов региональной социально-экономической политики, сформировавшейся в результате применения федеральным центром формализованных методик оценки эффективности деятельности губернаторов и мэров, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, надо отметить существование серьезного стимулообразующего влияния официальных методик оценки эффективности на функцию целеполагания региональных административных элит.

Во-вторых, необходимо констатировать несоответствие формируемых оценочными механизмами стимулов работы региональных администраций задаче реализации на территории субъекта федерации совокупности конституционно закрепленных прав и свобод граждан, ответственность за реализацию которых возложена на региональную администрацию и органы местного самоуправления.

Такое положение дел свидетельствует о перекосе в государственной региональной политике в сторону решения структурных и административных задач, связанных главным образом с обеспечением экономии бюджетных денег и выстраиванием административной вертикали. Исправление ситуации возможно путем повышения значимости показателей оценки, свидетельствующих об объемах и качестве услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления российских регионов населению, а также переноса акцента в официальных методиках оценки с мониторинга эффективности решения структурных и административных задач на анализ проблем и стимулирование эффективности работы в области повышения качества жизни людей.

Список литературы

1. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора: Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ; Инфра-М, 1997. 720 с.
2. *Бьюкенен Дж.* Соч.: Пер. с англ. / Под ред. Р. М. Нуреева. М., 1997. Т. 1. (Серия: Нобелевские лауреаты по экономике)
3. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. В. Лазарева. М.: СПС «Гарант», 2003.

Материал поступил в редколлегию 02.05.2012

V. V. Snegov

ABOUT OFFICIAL ESTIMATION OF THE GOVERNORS' ACTIVITIES AND FORMATION OF THE REGIONAL SOCIAL AND ECONOMIC POLICY AIMS

The article is dedicated to the analysis of official approaches to estimation of executive authorities' of the Russian regions activities. It had proved that the institute of the official estimations has a dual nature. It is a tool of monitoring of activity and the generator of incentives for regional elites simultaneously. As a result of the factorial analysis of algorithms of estimations it is revealed that the specified above incentives don't motivate regional officials to form the regional social and economic policy directed on improvement of quality of life of the population. There were defined the basic vectors of the estimation mechanisms transformation that should be implemented to improve the situation.

Keywords: regional policy, efficiency estimation, motivation, incentives, factorial analysis.

Приложение

Динамика индекса качества жизни населения субъектов Российской Федерации и результаты рейтинга регионов по интегральному показателю комплексной оценки эффективности работы ИОГВ за 2007–2010 гг.

№	Название субъекта федерации	Место в рейтинге качества жизни по состоянию на 1-й квартал 2011 г.	Изменение позиции в рейтинге качества жизни с 2007 по 2010 г.	Место в рейтинге эффективности работы ОИГВ регионов РФ в 2010 г. (база 2007 г.)
1	Алтайский край	74	7	22
2	Амурская область	75	-4	31
3	Архангельская область	58	6	32
4	Астраханская область	68	3	33
5	Белгородская область	9	4	34
6	Брянская область	53	20	35
7	Владимирская область	41	-23	36
8	Волгоградская область	42	5	37
9	Вологодская область	52	10	38
10	Воронежская область	26	2	39
11	г. Москва	1	0	77
12	г. Санкт-Петербург	2	0	78
13	Еврейская автономная область	76	0	79
14	Забайкальский край	79	5	23
15	Ивановская область	60	25	40
16	Иркутская область	72	2	41
17	Кабардино-Балкарская Республика	55	-2	7
18	Калининградская область	22	5	42
19	Калужская область	31	3	43
20	Камчатский край	28	-6	24
21	Карачаево-Черкесская Республика	64	5	9
22	Кемеровская область	51	32	44
23	Кировская область	65	25	45
24	Костромская область	59	8	46
25	Краснодарский край	10	0	25
26	Красноярский край	35	-18	26
27	Курганская область	78	0	47
28	Курская область	25	-31	48
29	Ленинградская область	13	-2	49
30	Липецкая область	20	7	50
31	Магаданская область	30	-32	51
32	Московская область	4	1	52
33	Мурманская область	18	-8	53
34	Ненецкий автономный округ	6	-3	80
35	Нижегородская область	40	-4	54
36	Новгородская область	33	-21	55
37	Новосибирская область	36	-12	56

Продолжение таблицы

№	Название субъекта федерации	Место в рейтинге качества жизни по состоянию на 1-й квартал 2011 г.	Изменение позиции в рейтинге качества жизни с 2007 по 2010 г.	Место в рейтинге эффективности работы ОИГВ регионов РФ в 2010 г. (база 2007 г.)
38	Омская область	23	-16	57
39	Оренбургская область	54	-6	58
40	Орловская область	61	11	59
41	Пензенская область	32	-4	60
42	Пермский край	50	-16	27
43	Приморский край	39	-33	28
44	Псковская область	48	1	61
45	Республика Адыгея	16	-11	1
46	Республика Алтай	81	4	2
47	Республика Башкортостан	27	5	3
48	Республика Бурятия	77	-5	4
49	Республика Дагестан	49	-12	5
50	Республика Ингушетия	34	-39	6
51	Республика Калмыкия	80	0	8
52	Республика Карелия	70	40	10
53	Республика Коми	47	2	11
54	Республика Марий Эл	69	-6	12
55	Республика Мордовия	56	25	13
56	Республика Саха (Якутия)	43	-12	14
57	Республика Северная Осетия – Алания	71	46	15
58	Республика Татарстан	5	-3	16
59	Республика Тыва	82	1	17
60	Республика Хакасия	73	4	19
61	Ростовская область	37	-21	62
62	Рязанская область	29	15	63
63	Самарская область	17	-4	64
64	Саратовская область	38	-8	65
65	Сахалинская область	7	-9	66
66	Свердловская область	12	0	67
67	Смоленская область	57	14	68
68	Ставропольский край	46	17	29
69	Тамбовская область	21	-2	69
70	Тверская область	45	13	70
71	Томская область	63	25	71
72	Тульская область	14	3	72
73	Тюменская область	8	4	73
74	Удмуртская Республика	66	-5	18
75	Ульяновская область	62	21	74
76	Хабаровский край	15	-48	30
77	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	19	13	81

Окончание таблицы

№	Название субъекта федерации	Место в рейтинге качества жизни по состоянию на 1-й квартал 2011 г.	Изменение позиции в рейтинге качества жизни с 2007 по 2010 г.	Место в рейтинге эффективности работы ОИГВ регионов РФ в 2010 г. (база 2007 г.)
78	Челябинская область	44	24	75
79	Чувашская Республика	67	18	21
80	Чукотский автономный округ	11	-57	82
81	Ямало-Ненецкий автономный округ	3	-4	83
82	Ярославская область	24	6	76