

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Добролюбова Е.И.

**Оценка результативности и эффективности
переданных полномочий**

Москва 2018

Аннотация. В работе представлен анализ зарубежных и российских подходов к оценке результативности и эффективности децентрализации полномочий. Представлена разработанная автором методика оценки результативности и эффективности переданных полномочий, а также результаты ее апробации, позволившие выявить ключевые факторы, влияющие на результативность и эффективность децентрализации в российских условиях.

Добролюбова Е.И. заместитель директора Центра технологий государственного управления ЦТГУ ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

Содержание

Введение	4
1 Международный опыт децентрализации: факторы успеха и риски	6
2 Подходы к оценке результативности и эффективности переданных полномочий в Российской Федерации	15
3 Методика оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации	27
4 Апробация методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации	33
4.1 Результаты апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений	36
4.2 Результаты апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере занятости	39
Заключение	43
Литература	45

Введение

Децентрализация государственных функций и полномочий является одной из наиболее распространенных реформ в сфере государственного управления, актуальной и в российском контексте. Проведение данной реформы, как правило, аргументируется необходимостью повышения качества предоставляемых государственных услуг и результативности исполнения государственных функций. Таким образом, децентрализацию можно рассматривать в контексте внедрения управления по результатам в целом.

Вопросы управления по результатам являются предметом исследования в контексте развития стратегического планирования, реализации административной и бюджетной реформы. В зарубежной практике вопросам управления по результатам уделялось значительное внимание таких авторов как Г. Букерт, К. Политт, С. Осборн, Н. Мэннинг, А. Верхайен, Г. Эванс, Д. Шанд, А. Шик [1-7]. Внедрению управления по результатам в Российской Федерации посвящены работы Южакова В.Н., Клименко А.В., Кривоногова И.В., Соколова И.А., Добролюбовой Е.И., Александрова О.В., Гусаровой М.В. [8-13]. Вопросы перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, рассматриваются в исследованиях А.М. Лаврова, В.В. Климанова, А.А. Беленчук, Н.Н. Шаш, М.П. Афансьева и др. [14-18]. Внедрение управления по результатам в государственной гражданской службе рассматривается в работах Г.А. Барабашева, Н.Н. Клища, А.А. Божьей-Воли [19-21] и других.

В рамках исследования внедрения управления по результатам в России особое место принадлежит экспертному мониторингу его внедрения, проводимому с 2006 года. Первоначально данный мониторинг был введен как форма экспертной оценки хода реализации административной, бюджетной реформы и реформы государственной службы. На основе анализа требований различных реформ государственного в части управления по результатам экспертами МБРР, ЦСР и ЦЭФК в 2006 году была сформирована первая «Дорожная карта» внедрения управления по результатам в РФ до 2008 года [22]. Впоследствии мониторинг осуществлялся на регулярной основе, в том числе с 2012 года с участием РАНХиГС [23-24].

Однако за прошедшее десятилетие оценки внедрения управления по результатам при передаче полномочий уделялось недостаточное внимание. Так если вопросы стратегического планирования на уровне федеральных округов рассматриваются в трудах Кондратьевой А.В. [25]; на региональном уровне – в работах Смирновой О.О. [26], Шишкиной Е.А. [27], Сафронова М.А. [28], Ерхова М.В., Пискарева Д.В., Потаповой Д.С. [29-31] и др., на муниципальном уровне – в трудах Балашовой С.П., Закировой Т.А. [32-

33], и др., вопросы бюджетной децентрализации – в работах Г.В. Курляндской, Е. Андреевой и Л. Фрейнкмана [34-36], до настоящего времени отсутствуют системные исследования, посвященные непосредственно вопросам оценки результативности передачи полномочий. Особенно актуальным данное направление является в свете широкого обсуждения возможностей дальнейшей децентрализации функций и полномочий государства на региональный уровень.

1 Международный опыт децентрализации: факторы успеха и риски

Децентрализация полномочий является одной из наиболее часто распространенных реформ государственного управления. На практике выделяют политическую, финансовую (бюджетную) и административную децентрализацию; в контексте данной работы наибольший интерес представляют вопросы административной децентрализации – перераспределения функций и полномочий от центральных ведомств на региональный (муниципальный) уровень.

Специалисты Всемирного банка выделяют три основных формы административной децентрализации: деконцентрацию, делегирование и деволюцию¹.

Деконцентрация (чаще всего используемая в унитарных государствах) представляет собой перераспределение полномочий по принятию решений, финансовых и управленческих обязанностей между разными уровнями центрального правительства. Она предполагает передачу ответственности от служащих центральных аппаратов служащим территориальных органов либо создание системы подотчетности местных администраций центральному правительству.

Более развитой формой децентрализации является делегирование. В международной терминологии оно предполагает передачу ответственности за принятие решений и осуществление государственных функций полуавтономным организациям, которые не полностью контролируются центральным правительством, но в той или иной степени подотчетны ему. Правительства делегируют те или иные функции путем создания государственных предприятий или корпораций, организаций, предоставляющих коммунальные, транспортные услуги и т.д. Обычно такие организации имеют значительные полномочия по самостоятельному принятию решений. В некоторых случаях на них не распространяется законодательство о государственной службе, и они непосредственно выставляют счета получателям своих услуг.

Деволюция – третий тип административной децентрализации, при котором правительства передают полномочия по принятию решений, финансам и управлению квази-автономным подразделениям органов местного самоуправления, имеющим корпоративный статус. В рамках деволюции органы местного самоуправления получают собственные источники дохода и принимают автономные решения по инвестициям.

Анализ данных терминов показывает, что понятие «делегирование полномочий» в российском контексте ближе к международному термину «деволюции», чем к понятию «делегирования».

¹ Электронный ресурс: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (дата обращения 07.05.2017).

В теоретических исследованиях среди ключевых причин передачи полномочий и функций государственного управления на низовой уровень отмечаются:

- более четкое понимание местных потребностей и специфики;
- деbüroкратизация и исключение избыточных звеньев в принятии решений;
- расширение автономии органов местного самоуправления;
- повышение эффективности государственного управления [37].

Значимость децентрализации рассматривается, прежде всего, в повышении эффективности распределения ресурсов и обеспечении большей степени соответствия предоставляемых услуг потребностям местного населения и бизнеса, большей заинтересованности местных властей в создании благоприятных условий проживания и привлекательного бизнес-климата во избежание миграционного оттока и, как следствие, снижения налоговых доходов местных органов власти [38-39]. Близость местных органов власти к потребителям услуг также, в теории, влияет на рост уровня подотчетности, снижение коррупции и более высокий уровень готовности граждан оплачивать государственные услуги [40].

Данные теоретические предположения нашли свое отражение и в исследованиях Всемирного банка начала 2000-х гг. где было показано, что децентрализация приводит к повышению качества государственного управления и качества предоставления государственных услуг путем как повышения аллокационной эффективности (путем обеспечения большего соответствия государственных услуг предпочтениям местного населения и бизнеса) и продукционной эффективности (путем роста подотчетности местных органов власти гражданам, сокращения уровней государственного управления, более рационального управления расходами) [41].

Однако эмпирические исследования, направленные на оценку результативности и эффективности децентрализации функций государственного управления, показывают смешанные результаты. Так недавние международные исследования Всемирного банка демонстрируют, что децентрализация имеет существенное негативное влияние на коррупцию, что соответственно положительно влияет на качество государственного управления [42]. Совместное исследование Департамента экономики Университета Ровира и Вергилия (Испания) и Лондонской школы экономики, основанное на анализе оценки гражданами 31 страны ЕС качества национальных систем здравоохранения и образования показывает наличие безусловного положительного влияния бюджетной децентрализации на оценку гражданами качества услуг в сфере здравоохранения и образования, тогда как влияние политической децентрализации на оценку качества данных услуг не столь очевидно [43].

В то же время, другие исследования показывают, что статистическая зависимость между бюджетной децентрализацией и результативностью государственного управления незначима, а большинство межстрановых различий могут объясняться уровнем подушевого ВВП и степенью демократизации страны. Более того, разные виды децентрализации (бюджетная, административная и политическая) по-разному влияют на качество государственного управления; данное влияние может иметь и противоположный характер. Например, уровень политической децентрализации, как правило, связан с более высоким уровнем результативности государственного управления в странах с высоким уровнем ВВП на душу населения, тогда как в странах с низким уровнем ВВП на душу населения высокая степень политической децентрализации, напротив, приводит к снижению результативности государственного управления [44]. Различное влияние децентрализации в зависимости от уровня дохода стран подтверждается и исследованием П. Калегяна по оценке влияния децентрализации на уровень иммунизации в странах с низким и средним уровнем дохода. В группе стран с низким уровнем дохода страны с высоким уровнем децентрализации показывают более высокие уровни охвата иммунизацией. В странах со средним уровнем дохода отмечается обратный эффект: в государствах с высоким уровнем децентрализации охват вакцинацией ниже, чем в централизованных государствах¹.

Среди стран с наиболее высоким уровнем эффективности государственного управления есть как государства, где расходы субнациональных правительств составляют менее 20% (например, Новая Зеландия) и страны, где расходы субнациональных правительств составляют более 50% расходов расширенного правительства (например, в Швейцарии, Канаде). Еще большие различия наблюдаются в составе делегируемых на субнациональный уровень функций. Так в сфере децентрализации вопросов регулирования в странах ОЭСР выделяется четыре группы:

- страны, в которых субнациональные органы власти не имеют какого-либо усмотрения при применении норм регулирования, разработанных на национальном уровне (Венгрия);
- страны, в которых субнациональные органы управления имеют некоторую степень свободы при реализации регулирования, разработанного на национальном уровне (Чехия, Бельгия, Дания, Ирландия, Финляндия, Великобритания);
- страны, в которых субнациональные органы управления имеют ограниченные полномочия в сфере регулирования (Нидерланды, Греция);

1

- страны, в которых субнациональные органы управления имеют значительные полномочия по формированию регулирования (Австралия, Канада, Швейцария, Мексика, США) [45].

Как показано в некоторых последующих примерах, различия в полномочиях субнациональных органов управления, безусловно, оказывают влияние на результаты децентрализации.

Анализ зарубежной литературы показывает, что в некоторых регионах (например, в странах Латинской Америки), децентрализация приводила к снижению инвестиционной активности¹. Ранние оценки результатов децентрализации в странах Центральной и Восточной Европы также показывали, что в краткосрочном периоде подобные реформы оказывали негативное влияние на качество государственных услуг², однако последние исследования опровергли теорию ограничительного влияния бюджетной децентрализации на уровень государственных расходов, как минимум, в странах «Вышеградской четверки» (Польше, Чехии, Словакии и Венгрии) [46].

В рамках анализа международных и особенно межстрановых сопоставительных исследований стоит отметить и проблему оценки степени децентрализации для проведения сопоставлений и расчетов. В частности, большинство авторов при оценке децентрализации использует бюджетные данные о доле бюджетных расходов и доходов на субнациональном (местном) уровне, однако не учитывает степени влияния центрального правительства на осуществление соответствующих расходов [47]. Другие авторы обращают внимание на то, что в большинстве исследований по бюджетной децентрализации не учитываются расходы, осуществляемые территориальными органами в регионах, а также расходы в рамках делегированных иным организациям полномочий. Как показывают расчеты, выполненные по данным 29 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, неполный учет объемов бюджетных расходов, связанных с развитием территорий, может исказить результаты в несколько раз, что ставит под сомнение итоги эмпирических исследований, характеризующих влияние децентрализации на показатели экономического развития соответствующих территорий, по крайней мере, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой [48].

1

Электронный

ресурс:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2010\)80&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2010)80&docLanguage=En)
(дата обращения 07.05.2017).

² Электронный ресурс: <http://documents.worldbank.org/curated/en/419111468739576742/text/multi-page.txt> (дата обращения 07.05.2017).

На уровне отдельных стран имеются исследования, показывающие как положительное, так и отрицательное или незначимое влияние децентрализации на качество государственных услуг, уровень коррупции, уровень бедности и темпы экономического роста [49, 50, 51, 52].

Так опыт Италии показывает положительное влияние бюджетной децентрализации на качество услуг в сфере здравоохранения. Результаты статистического анализа показывают, что рост доли налоговых доходов, собираемых либо контролируемых на местном уровне, а также более низкая степень зависимости региона от межбюджетных трансфертов центрального правительства положительно связаны со снижением уровня младенческой смертности. При этом степень влияния бюджетной децентрализации на уровень младенческой смертности зависит от уровня благосостояния региона: в наиболее бедных регионах он выше, чем в более обеспеченных [53]. Аналогичное исследование влияния децентрализации на уровень финансирования здравоохранения в Мексике, напротив, привело к смешанным результатам. По итогам децентрализации в некоторых мексиканских штатах финансирование здравоохранения как из средств бюджета, так и из частных источников возросло, а в некоторых, напротив, снизилось [54], что опровергает теоретическое предположение о том, что децентрализация приводит к росту готовности граждан оплачивать государственные услуги.

Исследования М. Марры по механизмам координации региональных программ экономического развития в регионах Южной Италии показали, что наряду с развитием кооперации отмечаются и случаи оппортунистического поведения на этапе разработки и реализации программ, а бюрократическая культура и организационная слабость региональных органов управления снижают эффективность административной децентрализации. Опыт Италии показывает необходимость руководства на национальном уровне при реализации программ по децентрализации в сфере выработки региональной экономической политики [55].

В то же время, итоги децентрализации функций в сфере управления вопросами аквакультуры в Норвегии имели смешанные результаты. Данная реформа, направленная на передачу полномочий в сфере аквакультуры от территориальных органов Департамента рыбного хозяйства городским советам была проведена в 2010 г. Среди положительных последствий реформы – повышение качества территориального планирования и управления прибрежными зонами. В то же время, риски реформы связаны с ростом фрагментации системы государственного управления в сфере аквакультуры и снижением потенциала для реализации систем управления экосистемами [56].

Еще один из примеров децентрализации в Норвегии – передача местным органам управления практически всех полномочий по управлению особо охраняемыми природными территориями в 2009 г. Основной причиной проведения данной реформы было наличие серьезных экологических угроз как минимум для трети ООПТ. Результаты реформы привели к смещению акцентов в управлении ООПТ: так интересы местного населения, пользующегося ресурсами ООПТ, оказались в центре внимания по сравнению с долгосрочными приоритетами сохранения окружающей среды и уникальных природных комплексов. Задачу восстановления данного баланса интересов только предстоит решить [57].

Опыт ЮАР, где с 1996 г. реализуется концепция «кооперативного управления», также показывает смешанные результаты. Данная концепция подразумевает сотрудничество органов управления национального, регионального и местного уровней при формировании государственной политики и организации предоставления государственных услуг. Однако отсутствие четкого разделения полномочий между уровнями государственного управления привело к избыточной нагрузке на муниципалитеты по предоставлению государственных услуг населению, тогда как реальная поддержка данного уровня со стороны вышестоящих уровней управления оказалась недостаточной. В результате разрыв между полномочиями муниципалитетов по развитию территорий и низким качеством предоставления услуг только увеличился [58].

Оценка влияния децентрализации на качество образования в Германии и Великобритании не позволила выявить прямую зависимость между качеством образования (достижениями обучающихся) и степенью децентрализации; качество образования в значительной степени варьируется в зависимости от политического и социально-экономического контекста данных стран [59].

Децентрализация политики развития сельских территорий в Греции также не привела к значимому росту результативности в данном секторе, однако привела к росту числа органов власти, задействованных в выработке и реализации государственной аграрной политики. Данный пример показывает, что создание дублирующих структур, не сопровождающееся фактическим делегированием права принятия решений, не приводит к каким-либо положительным последствиям [60]. К аналогичным выводам приходит и Р. Гилсинг, анализирующий опыт взаимодействия органов государственного и местного управления при реализации государственной молодежной политики в Нидерландах. Как показали результаты опроса муниципалитетов страны, отсутствие четкого разграничения функций между центральным правительством и органами местного самоуправления в

сфере молодежной политики оказывают отрицательное влияние на достижение ее ожидаемых результатов [61].

Оценка результатов децентрализации в условиях авторитарных режимов (на примере Республики Казахстан) показывает, что ключевое значение для повышения привлекательности предпринимательского климата и уровня экономического различия имеют не передаваемые полномочия (свободы действий), а законодательно установленные ограничения на принятие органами власти решений по собственному усмотрению [62].

Опыт децентрализации в странах Центральной и Восточной Европе показывает, что децентрализация сама по себе не приводит к положительным результатам и не может рассматриваться как панацея [63]. Так в случае Венгрии избыточная децентрализация действительно привела к необходимости последующей частичной ре-централизации [64].

Некоторые авторы отмечают, что децентрализация несет с собой значительные риски. Так региональные администрации могут в большей степени акцентировать внимание на приоритетных целях (например, на привлечении инвестиций) и в меньшей степени учитывать другие аспекты государственной политики (такие как реализация экологических стандартов). Другие риски включают недостаточное использование возможностей экономии от масштаба (например, при организации государственных закупок), рост административных и иных транзакционных издержек, связанных с необходимостью взаимодействия различных уровней государственного управления, а также невозможность достижения общих макроэкономических целей, например, по снижению государственного долга или сокращению неравенства [65]. Децентрализация может приводить и к росту неравенства и межрегиональных различий, в том числе, в части доступа к государственным услугам [66]. Данный риск особенно актуален в случаях массовой передаче полномочий местным органам власти, не имеющим достаточного потенциала для их эффективной реализации [67].

В целом, результаты теоретических и эмпирических зарубежных исследований показывают, что успех децентрализации с точки зрения повышения результативности государственного управления, достижения положительных социально-экономических эффектов в значительной степени зависит от специфики институциональных реформ в каждой конкретной стране [68].

В целом, преимущества и недостатки (риски) децентрализации обобщены в таблице 1.1.

Таблица 1.1 – Преимущества и недостатки (риски) децентрализации в государственном секторе

Преимущества децентрализации	Недостатки (риски) децентрализации
Возможность учета региональных (местных) приоритетов и предпочтений	Обеспечение минимальных национальных гарантий при предоставлении государственных услуг
Снижение издержек на планирование и администрирование, оптимизация управленческих процессов	Отсутствие координации на национальном уровне, дублирование усилий и ресурсов, невозможность использования эффекта экономии от масштаба
Конкуренция между юрисдикциями приводит к росту интереса к инновациям, повышению качества государственного управления	Недостаточная координация территорий, противоречия в разрабатываемой и реализуемой политике
Более высокое влияние граждан на вырабатываемую и реализуемую политику	Недостаточное соответствие национальным приоритетам; рост межрегионального неравенства

Среди факторов, влияющих на успех децентрализации, рассматривают:

- политическое устройство, система органов управления, схема межуровневого взаимодействия между органами государственной власти различных уровней, в том числе, четкость распределения полномочий по уровням управления и наличие стимулов для эффективного взаимодействия;
- финансовые аспекты децентрализации, в том числе, распределение собственных доходных источников по уровням управления, уровень зависимости от межбюджетных трансфертов;
- прозрачность, участие граждан в управлении, уровень развития гражданского общества;
- потенциал субнациональных органов государственного управления (в том числе, кадровый потенциал, стимулы для повышения результативности деятельности и т.д.);
- экономические факторы (в том числе, степень развития рынка труда и земельного рынка, уровень миграционной активности населения) [69].

В развивающихся странах наибольшее влияние на результативность усилий по децентрализации оказывает уровень развития потенциала субнациональных органов власти и степень развития подотчетности на местном уровне¹.

В целом, результаты анализа зарубежного опыта дают неоднозначную оценку влияния децентрализации на социально-экономическое развитие и качество государственного управления. В зарубежной практике выявлен широкий комплекс факторов, влияющих на результативность усилий по децентрализации. В рамках

1

настоящей работы будут учитываться как данные факторы, так и специфические российские условия, влияющие на результативность и эффективность передачи полномочий с федерального на региональный уровень.

2 Подходы к оценке результативности и эффективности переданных полномочий в Российской Федерации

Начиная с середины 2000-х гг. в России была реализована масштабная реформа по передаче полномочий Российской Федерации на региональный уровень. Данная реформа затронула широкий круг направлений – от управления природными ресурсами (в частности, лесного и водного хозяйства, позднее – охотничьих ресурсов) до социальной политики (отдельных вопросов в сфере социальной защиты, образования, здравоохранения, занятости) и регистрационных полномочий (регистрация актов гражданского состояния). В качестве финансового обеспечения реализации передаваемых на исполнение в субъекты РФ полномочий выступили межбюджетные трансферты – субвенции, выделяемые субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в зависимости от установленных критериев, как правило, определяющих объем выполнения соответствующих функций (например, численность населения или площадь территории). Предполагалось, что передача части федеральных полномочий на региональный уровень позволит повысить результативность и эффективность государственного управления в соответствующих сферах, обеспечит более высокое качество и доступность оказываемых услуг, будет способствовать более рациональному использованию ресурсов. При этом за федеральными органами власти оставались полномочия по контролю за эффективностью исполнения переданных полномочий органами власти субъектов Российской Федерации.

В рамках федерального закона о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период утверждено распределение расходов по 25 видам субвенций, в том числе, на единую субсидию, предполагающую финансирование переданных полномочий в 9 различных сферах. В целом, на предоставление субвенций регионам в федеральном бюджете на 2017 г. предусмотрено 311,5 млрд. руб., что составляет 1,9% от общего объема расходов федерального бюджета.

Структура расходов федерального бюджета по направлениям предоставления субвенций приведена на рисунке 2.1.

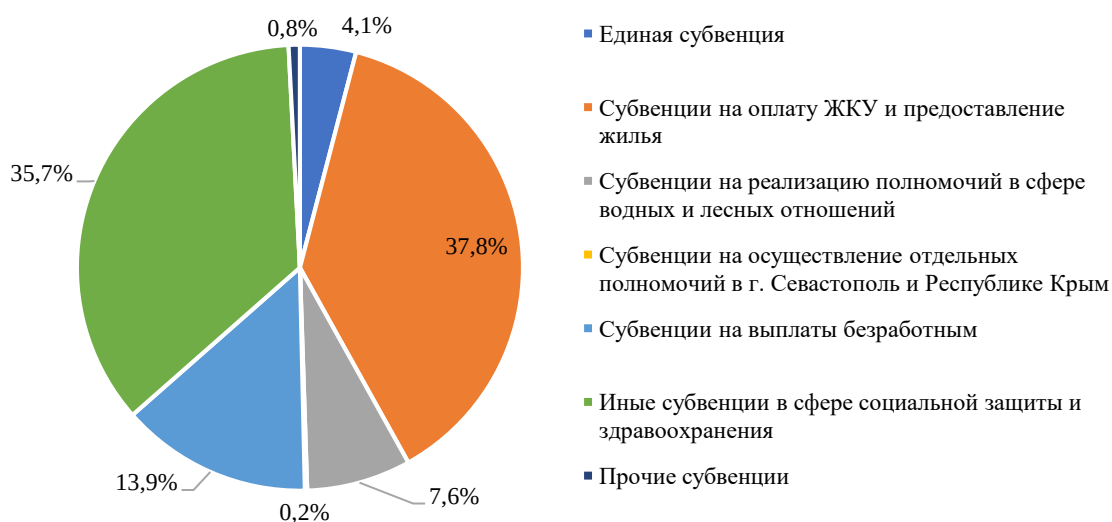


Рисунок 2.1 – Структура расходов федерального бюджета на предоставление субвенций бюджетам субъектов РФ в 2017 г.

Как следует из рисунка 2.1, основной объем субвенций предназначен для решения социальных вопросов: предоставления субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, обеспечение жильем отдельных категорий граждан (37,8% от общего объема бюджетных ассигнований на субвенции), а также на иные социальные выплаты различным категориям граждан (35,9%). Еще 13,9% расходов на субвенции приходится на выплаты пособий по безработице. На субвенции на осуществление переданных полномочий в сфере управления природными ресурсами (в сфере лесных и водных отношений) приходится 7,9% расходов на субвенции, на обеспечение реализации иных переданных полномочий, финансирование которых осуществляется в рамках единой субвенции – только 4,1% от общего объема бюджетных ассигнований на субвенции, предусмотренных в федеральном бюджете на 2017 г. Детальный перечень субвенций, по которым в федеральном законе о федеральном бюджете на 2017 год приведено распределение ассигнований по субъектам РФ, приведен в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Перечень субвенций, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на 2017 г.

Наименование субвенции	Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.
Единая субвенция между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетом г. Байконура на 2017 год	12661793,2
Субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г.Байконура	108840400,2

Продолжение таблицы 2.1

Наименование субвенции	Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.
Субвенции на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, бюджетам субъектов Российской Федерации	2540387,0
Субвенции на осуществление переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России»	8119828,0
Субвенции на выплату государственного единовременного пособия и ежемесячной денежной компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений в соответствии с Федеральным законом от 17 сентября 1998 года № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»	8929,9
Субвенции на выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	1340074,4
Субвенции на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (прекращением деятельности, полномочий физическими лицами), в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	79604726,2
Субвенции на выплату инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 года №40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»	43000,0
Субвенции на социальные выплаты безработным гражданам в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»	43202487,5
Субвенции на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению отдельных мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации	15663368,0
Субвенции на выплату единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	1146738,6
Субвенции на осуществление части полномочий Российской Федерации в Республике Крым и г.Севастополь (8 видов субвенций)	526083,9
Субвенции на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений	1759279,5

Продолжение таблицы 2.1

Наименование субвенции	Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.
Субвенции на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений	21792841,9
Субвенции на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах» и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	2434091,1
Субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2015-2020 годы	2136020,0
Субвенции на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 194-1945 годов»	4480000,0
Субвенции на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, бюджетам субъектов Российской Федерации	5168522,4
ИТОГО	311 468 571,8

Подходы к оценке результативности и эффективности исполнения переданных полномочий существенно варьировались в зависимости от конкретной сферы. Так в сфере лесных и водных отношений уже в 2007 г. (в год передачи полномочий) были утверждены перечни целевых прогнозных показателей, достижение которых было призвано отражать высокую степень результативности и эффективности их исполнения¹. Аналогичная практика использовалась и в сфере социальной политики, однако лишь по одному блоку переданных полномочий – по переданным полномочиям «по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение

¹ Приказ Минприроды России от 26.07.2007 № 193 «Об утверждении целевых прогнозных показателей по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, на 2007 год» [70]; Приказ Минприроды РФ от 11.04.2007 № 87 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей» (утратил силу) [71].

государственной социальной помощи, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов»¹. Следует отметить, что данные показатели устанавливались ведомственными актами, они не были синхронизированы с системой оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и с используемой в ее целях системой показателей.

В других сферах передачи полномочий (в том числе, таких социально-значимых как предоставление социальной поддержки, содействие занятости населения и т.д.) несмотря на наличие права установления целевых прогнозных показателей деятельности, они не были установлены. Сбор данных о значениях целевых прогнозных показателей осуществлялся регулярно (не реже одного раза в год), однако комплексная оценка их достижения в открытых источниках, как правило, не публиковалась.

Крупные лесные пожары 2010-2011 г. привели к росту внимания к вопросам оценки эффективности исполнения переданных полномочий в сфере лесных отношений. В 2012 г. критерии оценки эффективности деятельности субъектов РФ были утверждены на уровне Правительства РФ²; с незначительными изменениями данный перечень используется и в настоящее время.

В соответствии с данным постановлением эффективность осуществления переданных полномочий в области лесных отношений оценивается по 36 критериям, включенным в 7 групп:

- «критерии, характеризующие организацию использования лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- критерии, характеризующие организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров;
- критерии, характеризующие организацию и обеспечение воспроизводства лесов, расположенных на землях лесного фонда;

¹ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18.12.2007 № 771 «О целевых прогнозных показателях осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов» [72].

² Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» [73].

- критерии, характеризующие организацию и обеспечение защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- критерии, характеризующие осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны);
- критерии, характеризующие финансово-экономическую организацию деятельности по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;
- критерии, характеризующие сохранение лесов, расположенных на землях лесного фонда» [73].

В соответствии с «Методикой оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ полномочий РФ в области лесных отношений», утвержденной приказом Минприроды России от 09.12.2014 № 545 [74], оценка эффективности проводится отдельно по каждому критерию, группе критериев и их общему перечню исходя из изменения значения показателя в отчетном периоде по сравнению с годом, предшествующем отчетному. Таким образом, положение субъекта РФ в рейтинге определяется не абсолютным значением того или иного критерия, а изменением данного значения за истекший период. В отношении некоторых критериев (например, «объем платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 гектар земель лесного фонда», «доля площади защитных лесов, особо защитных участков лесов в общей площади земель лесного фонда» данный подход представляется оправданным, поскольку позволяет нивелировать объективные различия в площади и качественных характеристиках лесов в различных субъектах Российской Федерации. Но по некоторым показателям данный подход может приводить к существенному искажению истинного положения дел. Например, регионы, где значение показателя «возмещенный нарушителями лесного законодательства ущерб, причиненный лесам, в расчете на одно должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)» в прошлом было низким могут резко вырасти в рейтинге за счет относительно небольшого увеличения абсолютного значения возмещенного ущерба в расчете на одного служащего, тогда как те территории, где традиционно уделялось более значительное внимание вопросам возмещения причиненного вреда, окажутся менее «эффективными» по данному критерию.

Интерпретация роста значения показателя «количество зарегистрированных органом государственной власти субъекта Российской Федерации нарушений лесного

законодательства в расчете на одно должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)» как положительной (!) динамики фактически ставит перед инспекторским составом задачу постоянного роста регистрируемых нарушений независимо от масштабов нарушений и возмещения причиненного вреда. Такой «палочный» метод оценки эффективности лесного надзора приводит, с одной стороны, к избыточному давлению на хозяйствующих субъектов – лесопользователей, а с другой – на рост числа выявленных нарушений, вред по которым минимален.

Некоторые критерии, утвержденные постановлением, целесообразно оценивать с использованием данных о динамике, однако с учетом специфики лесного хозяйства динамика «год к году» не является информативной. Ярким примером такого показателя является «удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров, процентов». Анализ долговременных рядов данных о площадях пожаров показывает, что изменение площади, пройденной огнем, для одной и той же территории значительно колеблется год от года в зависимости, прежде всего, от климатических (погодных) факторов. Соответственно, сопоставлять последствия лесных пожаров в конкретном году целесообразно со среднемноголетними значениями (за последние 10 лет), а не со значениями прошлого года. Данный критерий характеризуется и еще одной проблемой. Так признание леса погибшим от пожара возможно только спустя некоторое время, после проведения специального обследования (мониторинга). Некоторые виды пожаров зачастую не приводят к гибели леса до степени прекращения роста; на это влияет и породный состав конкретной территории. В этой связи есть значительные риски манипуляции отчетными данными по этому критерию.

Результатов оценки эффективности исполнения переданных полномочий по данной методике в открытых источниках обнаружить не удалось. Одновременно следует отметить, что объем субвенции, предоставляемой для финансирования исполнения переданных полномочий, не зависит от эффективности осуществления таких полномочий в отчетном году.

Еще одним заслуживающим внимания подходом явилось утверждение Минздравсоцразвития России в 2011 г. критериев и порядка оценки качества и доступности государственных услуг в сфере занятости населения¹. В соответствии с данным приказом, ключевыми критериями оценки доступности и качества государственных услуг в данной сфере явились:

¹ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 05.12.2011 №1490 «Об оценке качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения» [75].

- «степень достижения органами службы занятости целевых прогнозных показателей в области содействия занятости населения;
- соблюдение нормативов доступности государственных услуг;
- количество обоснованных жалоб физических и юридических лиц на ненадлежащее предоставление государственных услуг» [75].

Мониторинг и оценка качества и доступности государственных услуг в сфере занятости осуществляется Минтрудом России до настоящего времени (последние результаты мониторинга опубликованы за I полугодие 2016 г.)¹, однако состав критериев оценки претерпел некоторые изменения; в частности, прекращен расчет единого рейтинга субъектов РФ по уровню качества и доступности услуг в сфере занятости.

Одновременно Рострудом осуществляется рейтинговая оценка субъектов РФ по эффективности предоставления государственных услуг в сфере занятости с учетом ситуации на рынке труда².

Начиная с 2014 г. с целью повышения свободы администрирования на региональном уровне некоторые субвенции были объединены в «единую субсидию». В рамках «единой субсидии» были объединены средства на реализацию переданных полномочий в сфере охраны здоровья, образования, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, охраны и использования объектов животного мира, охраны и использования охотничьих ресурсов, объектов культурного наследия, государственной регистрации актов гражданского состояния, а также на «осуществление деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств – участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений». В рамках «единой субсидии» предусмотрено финансирование различных типов функций, переданных на региональный уровень, в том числе:

- по осуществлению государственного контроля (надзора), в т.ч. в сфере здравоохранения, образования, охотничьих ресурсов;
- по оказанию государственных услуг, в том числе, в сфере регистрации актов гражданского состояния, охотничьих ресурсов, социально политики;

¹ Электронный ресурс: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/81> (дата обращения 07.05.2017).

² Электронный ресурс: https://www.rostrud.ru/control/rejtingi/?CAT_ID=5583 (дата обращения 07.05.2017).

- по управлению государственным имуществом (охотничьими, водными биологическими ресурсами).

Размер каждого компонента «единой субсидии» определяется в соответствии с отдельной методикой. В целом по «единой субсидии» на уровне Правительства РФ утвержден перечень целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти, осуществляющих переданные полномочия¹. В состав перечня включено 28 показателей. Следует подчеркнуть, что даже в рамках единого распоряжения не удалось выдержать единый методический подход к оценке однотипных государственных функций, реализуемых в составе переданных полномочий. Так и в сфере образования, и в сфере охраны здоровья в рамках переданных полномочий органы государственной власти субъектов РФ осуществляют контрольно-надзорные функции. При этом эффективность реализации соответствующих полномочий в сфере охраны здоровья оценивается по следующим показателям, характеризующим степень выполнения плана проверок, охвата подконтрольных субъектов и законности проверок:

«- доля фактически проведенных проверок в общем количестве плановых проверок;
- доля фактически проведенных плановых проверок лицензиатов, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, в общем количестве проверок (с учетом периодичности проверок, установленной законодательством);
- доля отмененных результатов проверок в общем количестве проведенных проверок» [76].

А эффективность реализации аналогичных полномочий в сфере образования оценивается на основе иного набора показателей, отражающих степень выполнения плана проверок, охват подконтрольных субъектов, соотношение плановых и внеплановых проверок:

«- выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в общем количестве запланированных проверок);
- доля юридических лиц, в отношении которых органами государственного контроля (надзора) были проведены проверки (в общем количестве юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору);
- доля проведенных внеплановых проверок в общем количестве проведенных проверок».

При этом ни в том, ни в другом случае не учитывается ни утвержденная Правительством РФ система оценки результативности контрольно-надзорной

¹ Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2013 № 2256-р (ред. от 24.09.2016) [76].

деятельности¹, ни перечень показателей для оценки эффективности государственного контроля (надзора), сформированный в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Различные подходы и к оценке эффективности осуществления переданных полномочий в части оказания государственных услуг. Так качество государственных услуг, оказываемых в сфере охраны здоровья, оценивается на основе двух показателей:

- «доля государственных услуг, оказанных с нарушением срока, в общем количестве оказанных государственных услуг;
- доля удовлетворенных (признанных обоснованными) жалоб в общем количестве жалоб, поступивших в связи с невыполнением (ненадлежащим исполнением) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или его должностным лицом (должностными лицами) установленной услуги (функции)» [77].

Качество государственных услуг по государственной регистрации актов гражданского состояния оценивается на основе более широкого круга показателей, отражающих объем оказанных государственных услуг, отсутствие нарушений законодательства, выявленных при проверке органов ЗАГС, а также удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг.

По каждому из целевых показателей оценки эффективности переданных полномочий, включенных в единую субвенцию, федеральные органы исполнительной власти ежегодно устанавливают целевые значения. В некоторых сферах данные целевые значения являются едиными для всех регионов, получающих субвенцию (например, в сферах охраны здоровья, образования, сохранения объектов культурного наследия²); в

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 23.05.2017) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» [77].

² Приказ Минздрава России от 29.10.2014 № 681н «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» [78]; Приказ Минобрнауки России от 07.04.2014 № 280 (ред. от 13.12.2016) «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере образования, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, формы отчета о фактически достигнутых органами государственной власти субъектов Российской Федерации указанных значениях и значениях целевых показателей, утвержденных Министерством образования и науки Российской Федерации, а также установлении сроков его представления» [79]; Приказ Минкультуры России от 20.04.2016 № 876 «Об утверждении значения целевого

других отмечается дифференциация целевых значений показателей в зависимости от конкретного региона. Например, такая дифференциация установлена в части целевых значений показателей эффективности реализации переданных полномочий в сфере охраны и использования охотничьих ресурсов¹, водных биологических ресурсов².

Оценка эффективности исполнения переданных полномочий в рамках единой субвенции осуществляется ежегодно отдельно по каждому направлению переданных полномочий, включенных в единую субвенцию. Единый формат проведения такой оценки отсутствует, однако в ходе исследования были выявлены примеры проведения такой оценки, результаты которых опубликованы в открытых источниках³.

При этом объем единой субвенции не зависит от результатов оценки эффективности исполнения переданных полномочий в отчетном периоде.

В целом, проведенный анализ показывает, что несмотря на десятилетний период, прошедший с начала активной передачи федеральных полномочий на региональный уровень, единого подхода к оценке результативности и эффективности переданных полномочий в нашей стране так и не сформировалось. В нормативных правовых актах, регулирующих различные сферы, используются различные виды оценки (оценка исходя из степени достижения целевых значений показателей и оценка на основе анализа динамики значений показателей), для оценки однотипных государственных функций используются различные показатели, не синхронизированные между собой и с

показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия» [80].

¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 05.05.2014 № 201 «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации» [81].

² Приказ Минсельхоза России от 21.02.2014 № 51 «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2014-2016 годы» [82].

³ См., например, оценку эффективности осуществления переданных полномочий в области государственной регистрации актов гражданского состояния. Электронный ресурс: <http://minjust.ru/press/news/ocenka-effektivnosti-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-rossiyskoy> (дата обращения 07.05.2017).

разрабатываемыми (и действующими) системами оценки эффективности осуществления соответствующих типов государственных функций.

3 Методика оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации

Основные положения

Настоящая методика оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации (далее – Методика) предназначена для оценки эффекта от передачи полномочий Российской Федерации органам власти субъектов Российской Федерации в целом, а также в разрезе субъектов Российской Федерации.

Целью методики является обеспечение выработки государственной политики и принятия управленческих решений на основе объективной оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации.

Методика направлена на решение следующих задач:

- а) внедрение единого подхода к измерению, планированию и оценке результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации;
- б) обеспечение взаимосвязи оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации с процессом выработки, мониторинга и оценки реализации государственной политики в соответствующей сфере;
- в) повышение результативности и эффективности исполнения переданных полномочий Российской Федерации и расходов, выделяемых на их исполнение.

Предметом оценки являются конечные результаты государственной политики в сферах, где полномочия полностью либо в значительной мере переданы от Российской Федерации субъектам Российской Федерации. Данная методика может быть адаптирована и для оценки эффекта от передачи полномочий между иными уровнями государственного и муниципального управления.

В рамках настоящей Методики оценка результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации осуществляется исходя из анализа объективных тенденций изменения уровня достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов в конкретных сферах реализации государственной политики, где была осуществлена передача полномочий. Исследуемый период оценки должен составлять не менее 5 лет, включая базовый период (состояние исследуемой сферы до начала передачи полномочий), первый год передачи полномочий (адаптационный год) и не менее трех лет пост-адаптационного периода.

Методика предназначена для проведения последующей оценки (оценки ex post).

Термины и определения

Для целей настоящей Методики используются следующие термины и определения:

Базовый период – год либо период, состоящий из нескольких последовательных лет, предшествующий моменту передачи полномочий в рассматриваемой сфере.

Исследуемый период оценки – период времени, за который проводится оценка результативности и эффективности реализации переданных полномочий. Исследуемый период оценки должен включать базовый период, а также период времени после передачи полномочий (введения в действие соответствующего федерального законодательства).

Передаваемые полномочия – полномочия Российской Федерации, переданные для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, реализация которых финансируется из средств федерального бюджета.

Показатель результативности – количественно измеримая характеристика результата в сфере реализации переданных полномочий.

Источники данных для проведения оценки

Источниками данных для проведения оценки являются:

- данные о значениях показателей, характеризующих результативность исполнения оцениваемых полномочий;
- данные об объемах бюджетных средств, затрачиваемых на реализацию исследуемых полномочий.

Состав используемых показателей, характеризующих результативность исполнения оцениваемых полномочий, определяется отдельно по каждой группе полномочий исходя из следующих критериев:

- соответствие используемых показателей результатам, которые они призваны измерить; непротиворечивость системы показателей и возможность однозначной интерпретации динамики значений показателей с точки зрения улучшения (ухудшения) ситуации;
- соответствие используемых показателей результативности показателям, определенным для соответствующей сферы государственной политики (в том числе, показателям, используемым для оценки реализации отраслевых стратегий, государственных программ, иных документов);
- охват всех существенных аспектов, характеризующих конечные результаты реализации полномочий;

- количественная измеримость показателей, в том числе, наличие данных о значениях показателей в базовом периоде (т.е. до передачи полномочий) и в течение всего исследуемого периода, а также сопоставимость имеющихся данных.

Данные об объеме бюджетных средств, затрачиваемых на реализацию исследуемых полномочий, должны включать:

- данные об объеме бюджетных расходов на осуществление исследуемых полномочий из средств федерального бюджета на протяжении исследуемого периода. При этом в базовом периоде (до передачи полномочий) учитываются все бюджетные расходы, связанные с реализацией полномочий (в том числе, расходы на содержание органов власти и подведомственных бюджетных учреждений, осуществляющих данные полномочия, расходы на закупку товаров, работ, услуг, связанных с осуществлением полномочий и т.д.);
- данные об объеме бюджетных расходов на осуществление исследуемых полномочий из средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении исследуемого периода (при наличии таких расходов, а также при условии корректности их учета с учетом специфики нормативно-правового регулирования исследуемой сферы государственной политики).

Источником данных об объеме бюджетных расходов выступают данные Федерального Казначейства.

Алгоритм оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации

Для оценки результативности реализации переданных полномочий Российской Федерации используется индекс результативности переданных полномочий. Данный индекс характеризует изменение уровня результативности с течением времени по сравнению с базовым периодом. Индекс результативности реализации переданных полномочий рассчитывается по следующей формуле:

$$R_t = (\sum_{i=1}^n p_i \times k_i) * 100\%, \quad (3.1)$$

где:

R_t – индекс результативности реализации переданных полномочий;

p_i – частный индекс результативности i -того показателя, отражающего состояние результативности в сфере реализации переданных полномочий; k_i – удельный вес i -того показателя, отражающего состояние результативности в сфере реализации переданных полномочий; n – общее число показателей результативности, используемым для оценки

результативности реализации переданных полномочий и удовлетворяющих требованиям к источникам данных, установленным настоящей методикой. Значение удельного веса k_i составляет от 0 до 1, при этом должно быть выполнено условие: $\sum k_i = 1$.

При расчете значений частного индекса результативности i -того показателя (p_i) учитывается желаемая тенденция развития данного показателя. Если рост значений показателя отражает улучшение ситуации (соответствует лучшему конечному результату в соответствующей сфере реализации государственной политики), используется следующая формула:

$$p_i = \frac{p_{it}}{p_{it0}}, \quad (3.2)$$

где:

p_{it} – значение i -того показателя результативности в году t , входящим в исследуемый период;

p_{it0} – значение i -того показателя результативности в базовом периоде.

Если рост значений показателя отражает ухудшение ситуации (соответствует худшему конечному результату в соответствующей сфере реализации государственной политики), используется следующая формула:

$$p_i = \frac{p_{it0}}{p_{it}}, \quad (3.3)$$

где:

p_{it} – значение i -того показателя результативности в году t , входящим в исследуемый период;

p_{it0} – значение i -того показателя результативности в базовом периоде.

Таким образом, если выполняется условие $p_i > 1$, можно говорить о росте результативности в рассматриваемой сфере, тогда как при $p_i < 1$, ситуация, напротив, ухудшилась.

Для оценки эффективности переданных полномочий Российской Федерации используется индекс эффективности реализации переданных полномочий, основанный на сопоставлении динамики результативности и динамики бюджетных расходов на реализацию полномочий. Индекс эффективности реализации переданных полномочий рассчитывается по следующей формуле:

$$P_t = \frac{R_t}{E_t} \times 100\%, \quad (3.4)$$

где:

P_t – индекс эффективности реализации переданных полномочий;

E_t – индекс бюджетных расходов, отражающий изменение в объемах бюджетных расходов на реализацию переданных полномочий в реальном выражении в течение исследуемого периода по сравнению с базовым периодом;

R_t – индекс результативности реализации переданных полномочий, рассчитываемый по формуле и отражающий изменение уровня результативности в рассматриваемой сфере по сравнению с базовым периодом (1).

При $P_t > 1$ можно сделать вывод о том, что эффективность реализации переданных полномочий выросла. При $P_t < 1$ отмечается снижение эффективности реализации переданных полномочий.

Индекс бюджетных расходов рассчитывается по формуле:

$$E_t = \frac{e_t}{e_{t0}} \times d_{t0} \times 100\%, \quad (3.5)$$

где:

e_t – объем бюджетных расходов на исполнение переданных полномочий в году t (кассовое исполнение);

e_{t0} – объем бюджетных расходов на исполнение переданных полномочий в базовом периоде¹;

d_{t0} – индекс-дефлятор.

Таким образом, если $E_t > 1$, бюджетные расходы на реализацию переданных полномочий в реальном выражении выросли. При $E_t < 1$ бюджетные расходы на реализацию переданных полномочий сократились.

В целом, передача полномочий может быть признана целесообразной (оправданной), если по итогам такого решения наблюдается рост результативности реализации переданных полномочий как минимум при сохранении достигнутого до передачи полномочий уровня эффективности их реализации.

¹ Если в качестве базового периода используется один год, применяются данные о бюджетных расходах в соответствующем году.

Если при росте результативности переданных полномочий эффективность их реализации снижается, необходим дополнительный анализ эффективности бюджетных расходов и их оптимизация по результатам такого анализа¹.

Если по итогам передачи полномочий результативность их реализации снизилась, такая передача полномочий не может быть признана оправданной.

¹ В некоторых случаях данная ситуация может быть объективно оправдана (проблема «последней мили»).

4 Апробация методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации

В целях апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации рассмотрим две сферы, в которых передача полномочий в 2000-х гг. была наиболее масштабной:

- сферу лесных отношений, где федеральные полномочия были переданы органам государственной власти Российской Федерации в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, принятым в 2006 г. (федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ [83]);
- сферу труда и занятости, где часть полномочий Российской Федерации была передана на региональный уровень в соответствии с законодательством о занятости¹.

Выбор данных сфер для апробации методики обусловлен следующими факторами, отражающими различия в рассматриваемых сферах, которые могут влиять на результативность и эффективность передачи полномочий.

1. Несмотря на то, что и сфера управления природными ресурсами (к которым относятся лесные ресурсы), и сфера занятости относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, распределение полномочий и исполняемых функций накануне реформы между федеральным и региональным уровнями было различным. Так если в сфере занятости большинство функций еще до осуществления передачи федеральных полномочий исполнялись органами власти субъектов РФ, полномочия в сфере управления лесными ресурсами исполнялись практически исключительно федеральными структурами.

2. Различия в масштабах и содержании передаваемых функций. Начальное распределение повлияло и на объем делегируемых полномочий: если в сфере лесных отношений передача полномочий затронула 14 государственных функций, то в сфере занятости – 5 функций. Передаваемые полномочия в рассматриваемых сферах также предполагают исполнение различных типов государственных функций. Так если в сфере лесных отношений были переданы функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, государственному контролю (надзору), то в сфере занятости передача полномочий затронула только сферу оказания государственных услуг.

3. Рассматриваемые сферы различались и по уровню регламентации исполнения передаваемых государственных функций; так если в сфере занятости был разработан

¹ Закон Российской Федерации № 1032-1 от 19.04.1991 «О занятости в Российской Федерации» [84].

единый административный регламент оказания государственных услуг, то в сфере лесных отношений регламентация административных процедур полностью осуществлялась на уровне отдельных субъектов.

Правовые и организационные условия делегирования полномочий в рассматриваемых секторах обобщены в таблице 4.1.

Таблица 4.1 – Правовые и организационные условия передачи полномочий в сфере лесных отношений и в сфере занятости

Фактор	Сфера лесных отношений	Сфера занятости
Правовая основа передачи полномочий	Лесной кодекс Российской Федерации (федеральный закон от 04.12.2006 №200-ФЗ [83])	Изменения в Закон Российской Федерации №1032-1 от 19.04.1992 «О занятости в Российской Федерации»
Первый год реализации	2007	2007
Функции до передачи полномочий	Исполнялись в основном федеральными структурами	Исполнялись в основном региональными структурами
Количество государственных функций в составе переданных полномочий	14	5
Типы государственных функций в составе переданных полномочий	Функции, связанные с управлением имуществом, организацией защиты, использования и воспроизводства лесов, оказанием государственных услуг, контрольно-надзорные функции	Функции, связанные с оказанием государственных услуг (предоставлением социальной помощи безработным)
Наличие органов исполнительной власти к моменту передачи полномочий	Отсутствуют	Имеются
Разработка административных регламентов с детальными требованиями по исполнению переданных полномочий	Нет (Лесной кодекс позволяет, но не требует, чтобы федеральные органы утверждали такие документы)	Да, когда полномочия были делегированы
Факторы, учитываемые при расчете размера субвенций	Эксплуатационные леса, численность населения, лесопожарные риски	Численность безработных

Продолжение таблицы 4.1

Фактор	Сфера лесных отношений	Сфера занятости
Наличие показателей оценки результативности переданных полномочий	Первоначально перечень «целевых прогнозных показателей» был утвержден в 2007 г., затем показатели были утверждены на уровне Правительства РФ, а их перечень был расширен	Показатели утверждены соответствующим министерством в 2012 г.
Взаимосвязь между уровнем результативности и размером субвенции, выделяемой бюджету субъекта РФ на реализацию переданных полномочий	Косвенная взаимосвязь (с 2008 г. субъекты РФ, на территории которых были зафиксированы более масштабные лесные пожары, получали больший объем финансирования из средств федерального бюджета в качестве субвенций)	Косвенная взаимосвязь (достижение целей по сокращению безработицы со временем приводит к сокращению субвенции)
Наличие системы контроля за реализацией переданных полномочий	да	да
Возможность отзыва переданных полномочий в случае их неудовлетворительного исполнения	Предусмотрена законодательством с 2010 г. Никогда не применялась.	Предусмотрена законодательством, никогда не применялась.

Источник: составлено автором

В качестве исследуемого периода для целей апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации выбран период 2006-2014 гг., в том числе:

- 2006 г. используется как базовый период (год перед передачей полномочий);
- 2007 г. – год передачи полномочий;
- период с 2008 г. по 2014 г. – используется для оценки результативности и эффективности переданных полномочий.

В связи с принципиальным изменением бюджетной ситуации, кризисными явлениями 2015-2016 гг., апробация методика с учетом данных этих лет представляется нецелесообразной.

Результаты апробации в разрезе рассматриваемых сфер приведены в разделах 4.1 и 4.2 препринта.

4.1 Результаты апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений

Для целей апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений на первом этапе был проведен отбор показателей результативности, которые удовлетворяют условиям, приведенным в методике. С целью обеспечения сопоставимости данных о показателях результативности в рассматриваемой сфере до передачи полномочий и после децентрализации, были использованы официальные статистические показатели, приведенные в таблице 4.2.

Таблица 4.2 – Перечень показателей результативности в сфере лесных отношений, использованных для целей апробации методики

№ п/п	Наименование показателя результативности (p_i)	Желаемая тенденция развития	Удельный вес (k_i)
1.	Количество лесных пожаров	Снижение значений	0,15
2.	Площадь, пройденная лесными пожарами	Снижение значений	0,30
3.	Доля лесных пожаров, локализованных в течение суток после обнаружения	Рост значений	0,15
4.	Площадь лесовосстановления	Рост значений	0,2
5.	Площадь, на которой были проведены работы по защите лесов от вредителей и болезней леса	Рост значений	0,2
Итого			1

Анализ динамики приведенных в таблице показателей в целом дает смешанные результаты. Так оперативность локализации лесных пожаров за исследуемый период, в целом, выросла: если в 2006 г. лишь 62,7% лесных пожаров были локализованы в первые сутки после обнаружения, то в 2014 г. доля таких лесных пожаров достигла 73,6%. Тем не менее, общая площадь, пройденная лесными пожарами за исследуемый период, существенно увеличилась: с 1493 тыс. га в 2006 г. до 2699 тыс. га в 2014 г. Некоторое улучшение значений показателя в 2007 г. (когда общая площадь, пройденная лесными пожарами, составила 1036 тыс. га) вряд ли может характеризовать положительный эффект от реформы, поскольку в 2008 г., 2009 г. и 2010 г. пройденная огнем площадь лесов ежегодно превышала 2 млн. га. Общее количество зарегистрированных пожаров не существенно не изменилось (32,5 тыс. лесных пожаров в 2006 г. и 31,5 тыс. лесных пожаров в 2014 г.).

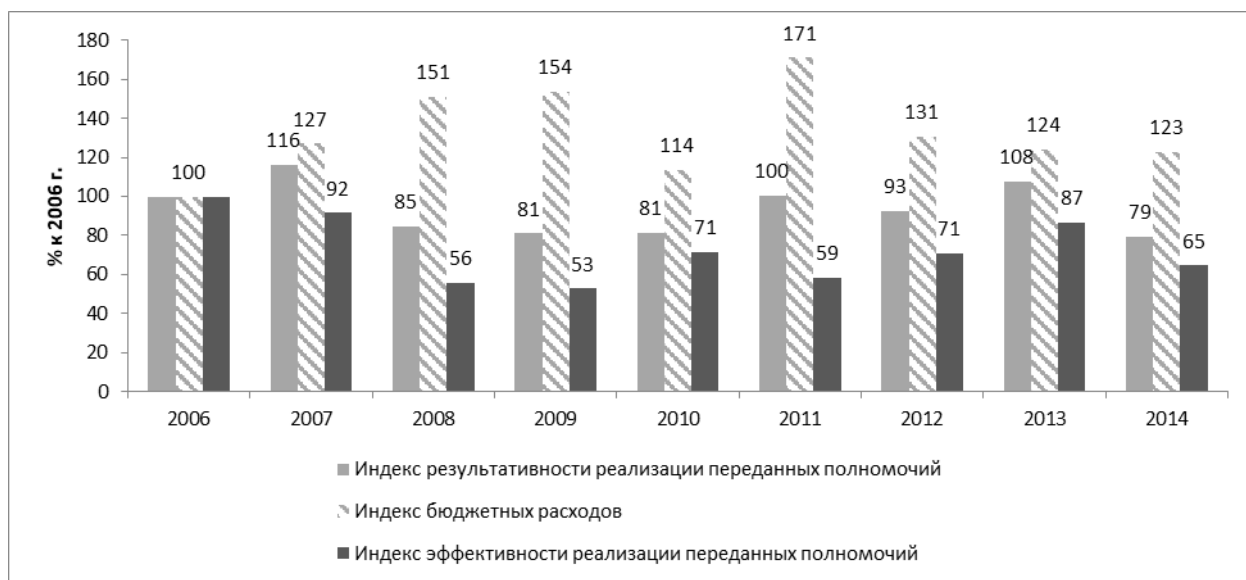
За рассматриваемый период существенно сократился объем лесозащитных мероприятий. Если в 2006 г. такими мероприятиями было охвачено 567 тыс. га, то в 2014г. площадь лесов, на которых были проведены работы по защите леса от болезней и

вредителей, составила лишь 346,8 тыс. га (что соответствует сокращению на 38,9%). К сожалению, данное сокращение обусловлено не снижением подверженности российских лесов болезням и негативному влиянию вредителей, а, напротив, недостаточным вниманием к данной проблеме.

Сокращение объемов работ отмечается и в сфере воспроизводства лесов. Общая площадь лесов, на которых проведены мероприятия по лесовосстановлению в 2014 г. сократилось на 4% по сравнению с 2006 г. и составило 187 тыс. га.

В соответствии с Методикой оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий исходя из динамики показателей рассчитаем индекс результативности реализации переданных полномочий в области лесных отношений (R_t) за исследуемый период.

Как показывают результаты расчетов (приведены на рисунке 4.1), значения данного индекса в 2008 г., 2009 г., 2010 г., 2012 г. и 2014 г. составили менее 100%, т.е. результативность осуществления полномочий в сфере лесных отношений большую часть постреформенного периода была ниже уровня, достигнутого перед реформой (в 2006 г.). Относительно более высокие результаты отмечались лишь в 2007 г. и в 2013 г. Таким образом, в целом уровень результативности реализации полномочий в сфере лесных отношений после делегирования данных полномочий снизился.



Источник: рассчитано авторами.

Рисунок 4.1 – Оценка результативности и эффективности реализации переданных полномочий в области лесных отношений

Для оценки эффективности реализации переданных полномочий, помимо динамики результативности, необходимо оценить и динамику бюджетных расходов на осуществление полномочий в области лесных отношений. Для целей настоящей

апробации при оценке бюджетных расходов учитывались только расходы из средств федерального бюджета.

Анализ данных о бюджетных расходах, публикуемых Федеральным Казначейством, показывает существенный рост расходов федерального бюджета на лесное хозяйство после проведения реформы по передаче полномочий Российской Федерации в области лесных отношений на региональный уровень в 2007 г. В номинальном выражении объем расходов из средств федерального бюджета на лесное хозяйство вырос с 11 659,5 млн. руб. в 2006 г. до 16 868,6 млн. руб. в 2007 г. и 31 951,8 млн. руб. в 2014 году. Таким образом, базовые темпы роста бюджетных расходов в номинальном выражении составили 274%. Данные темпы роста расходов сопоставимы с номинальными темпами роста ВВП (289% в период с 2006 по 2014 гг.), но существенно превышают темпы роста расходов на государственное управление и общегосударственные вопросы в рамках федерального бюджета (157,9% в 2006-2014 гг.).

В реальном выражении расходы федерального бюджета на лесное хозяйство также выросли. При этом наибольшие темпы роста расходов отмечались в 2007-2008 гг. (т.е. непосредственно после передачи полномочий на региональный уровень) и в 2011 г. (рост расходов на лесное хозяйство в этом году обусловлен, в том числе, необходимостью ликвидации последствий масштабных лесных пожаров, отмечавшихся на Европейской территории России в 2010 году). Однако даже после решения этой проблемы расходы на лесное хозяйство из федерального бюджета все еще превышают уровень, предшествующий проведению реформы по передаче полномочий (2006 г.). Рассчитанные в соответствии с Методикой оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий значения индекса бюджетных расходов (E_t) приведены на рисунке 4.1.

Оценка эффективности реализации переданных полномочий предполагает расчет индекса эффективности (P_t). Итоги проведенного расчета показывают, что во все годы после проведения реформы индекс эффективности реализации переданных полномочий в области лесных отношений не превышал 100%; большую часть рассматриваемого периода он был ниже 80%.

В целом, по итогам расчетов выявлено, что передача полномочий в сфере лесных отношений привела к снижению результативности и эффективности их исполнения.

Причины полученных отрицательных результатов частично могут быть связаны с правовыми и институциональными особенностями проведения реформы по передаче полномочий в сфере лесных отношений. В частности, негативную роль сыграло отсутствие органов государственной власти субъектов РФ на момент передачи

полномочий; разноплановый характер передаваемых функций (оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, контрольно-надзорная деятельность) и значительный масштаб передаваемых полномочий. Фактором, оказавшим негативное воздействие на результативность исполнения переданных полномочий, явилась и недостаточная методическая поддержка, неоправданно форсированные сроки реализации реформы. Де-факто, регионы, заинтересованные в полномочиях по распоряжению лесным фондом и администрированию доходов, столкнулись с необходимостью организации и осуществления целого комплекса работ по охране и защите лесов от пожаров, вредителей и болезней леса, обеспечению лесовосстановления и воспроизводства лесов, не имея соответствующего опыта и потенциала организации подобных работ.

Немаловажной причиной неудачи стала и невозможность использования эффекта экономии от масштаба, который использовался до проведения реформ (когда, например, мониторинг состояния лесов, направленный на своевременное выявление пожаров, мог охватывать соседние регионы, а силы противопожарных формирований при необходимости могли быть оперативно перенаправлены из соседних территорий).

Наконец, важным фактором, влияющим на результативность и эффективность реализации переданных полномочий в области лесных отношений, является мотивация субъектов РФ. Практика выделения дополнительных финансовых ресурсов (в том числе, ресурсов из резервных фондов) тем регионам, где ущерб от лесных пожаров в отчетном периоде оказался выше, привела, с одной стороны, к искусственному завышению ущерба, а с другой – к незаинтересованности территорий в сохранении лесов как федерального актива. Формированию такой двусмысленной мотивации способствовала и недостаточная ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ за недостижение целевых прогнозных значений показателей (либо за ухудшение динамики показателей) в сфере лесного хозяйства.

4.2 Результаты апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере занятости

Для целей апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в сфере занятости на первом этапе был проведен отбор показателей результативности, которые удовлетворяют условиям, приведенным в методике. С целью обеспечения сопоставимости данных о показателях результативности в рассматриваемой сфере до передачи полномочий и после децентрализации, были использованы официальные статистические показатели, приведенные в таблице 4.3.

Таблица 4.3 – Перечень показателей результативности в сфере занятости, использованных для целей апробации методики оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий

№ п/п	Наименование показателя результативности (p_i)	Желаемая тенденция развития	Удельный вес (k_i)
1.	Уровень безработицы по методологии МОТ (%)	Снижение значений	0,3
2.	Доля безработных, трудоустроенных с помощью службы занятости (%)	Рост значений	0,3
3.	Средний период безработицы (мес.)	Снижение значений	0,1
4.	Средний срок поиска работы (среди безработных по состоянию на конец года)	Снижение значений	0,2
ИТОГО			1

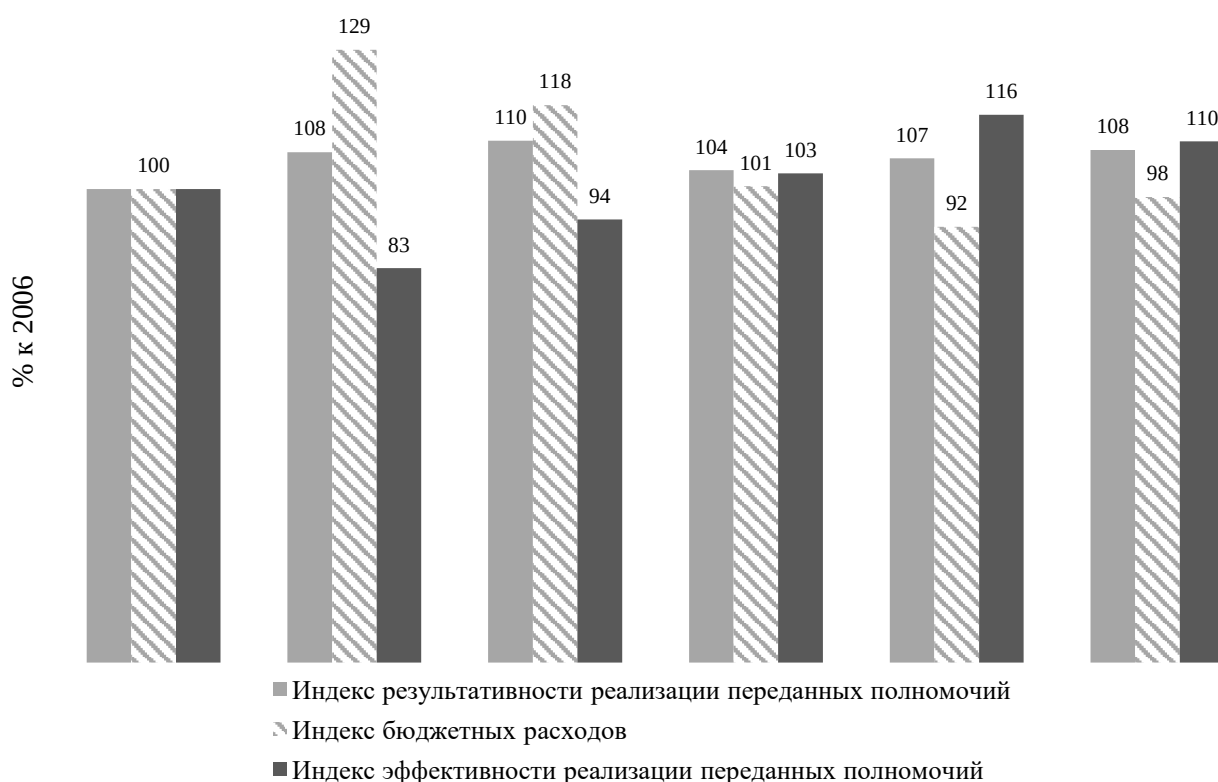
Анализ динамики статистических данных, представленных в таблице 3.3, показывает, что в целом по 3 из 4 включенных для целей апробации в состав анализа показателей отмечается положительная динамика. Общий уровень безработицы по методологии МОТ сократился с 7,1% в 2006 г. до 5,2% в 2014 г. В период финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. отмечался некоторый рост уровня безработицы, однако с 2011 г. динамика данного показателя свидетельствует об улучшении ситуации. Среднее время безработицы сократилось с 6 месяцев в 2006 г. до 5,2 месяцев в 2014 г. Среднее время поиска работы среди безработных также сократилось с 8,9 месяцев в 2006г. до 7,3 месяцев в 2014 г.

В то же время, помощь служб занятости в трудоустройстве безработных со временем сокращается. Так если в 2006 г. было трудоустроено 63,7% безработных, обратившихся в службы занятости за содействием в трудоустройстве, то в 2014 г. доля трудоустроенных безработных составила лишь 42,1% от общего числа обратившихся в службы занятости за помощью.

Тем не менее, большинство граждан, обращающихся в службы занятости субъектов РФ, были удовлетворены качеством предоставления государственных услуг. Так согласно социологическому исследованию, проведенному в 2015 г., качеством предоставления государственных услуг органами занятости населения было удовлетворено 73,1% граждан, обратившихся за их получением. По сравнению с более ранними периодами отмечается рост удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг региональными органами занятости [85].

В соответствии с Методикой оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий исходя из динамики показателей был рассчитан

индекс результативности реализации переданных полномочий в области занятости (R_t) за исследуемый период. Итоги расчетов приведены на рисунке 4.2.



Источник: рассчитано авторами

Рисунок 4.2 – Оценка результативности и эффективности реализации переданных полномочий в области занятости

Как следует из рисунка 4.2, начиная с 2007 г. и в течение всего исследуемого периода (до 2014 г.) индекс результативности реализации переданных полномочий в сфере занятости превышал 100%. Иными словами, результативность исполнения рассматриваемых полномочий по совокупности отобранных для апробации показателей после проведения реформы (т.е. после передачи полномочий) по сравнению с ситуацией до делегирования полномочий региональным органам власти.

Для оценки эффективности реализации переданных полномочий был рассчитан индекс бюджетных расходов на их реализацию в течение рассматриваемого периода (E_t). Проведенные расчеты показывают, что делегирование некоторых федеральных полномочий регионам в сфере занятости привело к росту расходов федерального бюджета. В номинальном выражении объем бюджетных расходов вырос в 2,12 раз с 30 392,2 млн. руб. в 2006 г. до 66 660,8 млн. руб. в 2014 г. В реальном выражении наибольшее увеличение расходов федерального бюджета в сфере занятости отмечалось в 2007 г., когда расходы выросли на 29%. Однако, после этого первого увеличения расходы постепенно стали снижаться. Так объем расходов федерального бюджета на реализацию

переданных полномочий в сфере безработицы в реальном выражении в 2014 г. был ниже, чем в 2006 г. (значение индекса расходов федерального бюджета составило 98%).

На основе индекса результативности исполнения переданных полномочий и индекса бюджетных расходов был рассчитан индекс эффективности реализации переданных полномочий в сфере занятости (P_t). Как показывают результаты расчетов (Рисунок 4.2), потребовалось некоторое время для достижения первоначального уровня эффективности реализации полномочий после их делегирования на региональный уровень. Так в первые годы после реформы (2007-2008 гг.) темпы роста результативности исполнения переданных полномочий отставали от темпов роста расходов федерального бюджета. Однако начиная с 2010 г., значение индекса эффективности реализации переданных полномочий в сфере занятости (P_t) превысило дореформенный уровень, что как минимум частично обусловлено ростом эффективности деятельности региональных органов занятости населения.

Среди основных факторов успеха децентрализации полномочий в сфере занятости следует отметить высокую степень готовности субъектов РФ к реализации полномочий (наличие органов власти в сфере занятости и опыта реализации государственных функций в смежных сферах). Состав передаваемых полномочий в сфере занятости был более однородным, чем в сфере лесных отношений; в частности, передаваемые полномочия не включали контрольно-надзорные функции. Большая степень регламентации оказания государственных услуг в сфере занятости населения и более активная поддержка реформы на федеральном уровне также сыграли положительную роль.

Заключение

Результаты анализа зарубежного опыта дают неоднозначную оценку влияния децентрализации на социально-экономическое развитие и качество государственного управления. Как международные сопоставительные исследования, так и кейсы отдельных стран и секторов показывают, что децентрализация сама по себе не является панацеей и не ведет автоматически к росту качества оказания государственных услуг, повышению эффективности государственного управления и иным положительным эффектам, предсказанным теоретическими исследованиями. В зарубежной практике выявлен широкий комплекс факторов, влияющих на результативность усилий по децентрализации, в числе которых как политические, так и экономические факторы. Не последнюю роль играют, в частности, факторы внешней подотчетности и потенциала субнациональных органов управления в сфере делегируемых полномочий.

Анализ используемых подходов к оценке результативности и эффективности исполнения переданных полномочий в России показывает разнообразие как документов, регулирующих процедуры контроля за исполнением переданных полномочий и критерии оценки эффективности их реализации, так и организации такого контроля. Общий подход к мониторингу и оценке исполнения переданных полномочий установлен только для тех полномочий, финансовое обеспечение которых предусматривается в рамках «единой субвенции». Однако с учетом того, что на долю «единой субвенции» приходится менее 5% бюджетных ассигнований федерального бюджета на субвенции в 2017 г., о каком-либо единстве подходов говорить не приходится.

Разработана и апробирована методика оценки результативности и эффективности реализации переданных полномочий. По итогам проведенной оценки показано, что передача полномочий на региональный уровень не всегда ведет к росту результативности или экономии бюджетных средств; напротив, расходы федерального бюджета в обоих проанализированных сферах существенно возросли в первые годы после проведения реформы, и если в среднесрочной перспективе в сфере занятости рост расходов был компенсирован и ростом результативности исполнения полномочий, то в сфере лесных отношений, напротив, результативность исполнения полномочий снизилась. Таким образом, проведенное исследование, с одной стороны, показывает, что в краткосрочном плане передача полномочий на региональный уровень имеет негативные последствия, а с другой позволяет определить критерии (условия), способствующие успеху децентрализации в российском контексте. Среди этих критериев – наличие четкой системы оценки результативности и эффективности исполнения переданных полномочий,

создание адекватной системы мотивации субъектов РФ к результативному исполнению соответствующих государственных функций.

Литература

- 1 Pollitt C. and Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State, 2011 (3rd ed.), Oxford, Oxford University Press;
- 2 Osborne, S. The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance, 2010, London and New York, Routledge/Taylor and Francis;
- 3 Shand D. Performance Auditing and Performance Budgeting (in Performance Budgeting Linking Funding and Results), Palgrave Macmillan UK, 2007;
- 4 Manning N., Parison N. International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation. The World Bank, Washington, 2003;
- 5 Schick, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. Public Administration Review, 196626(6): 243-58;
- 6 Verheijen, T.J.G. Comprehensive Reform and Public Administration in Post-Communist States. In B. G. Peters and J. Pierre (eds.). The SAGE Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications Ltd, 2012. 590-601;
- 7 Evans A., Evans G. Improving Government Decision Making System in Lithuania and Latvia. Journal of European Public Policy. 2002. 8(6); 933-59;
- 8 Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. № 2. С. 165-174;
- 9 Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. № 1. С. 8-51;
- 10 Афанасьев М., Кривоногов И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы//Вопросы экономики. – 2008. № 11. С. 57;
- 11 Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталева А.А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. – М.: Дело, 2013 – 246 с.;
- 12 Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Дело, 2014 – 176 с.;
- 13 Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. № 1, С.98-106;
- 14 Климанов В.В., Косендяк Е.В., Михайлова А.А. Новая редакция бюджетного кодекса Российской Федерации: проблемы и перспективы//Финансы и кредит. – 2015. № 34 (658). С. 26-35;
- 15 Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами//Финансы. – 2005. № 9;
- 16 Беленчук А.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2010. № 1. С. 97-106;
- 17 Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Лавров А.М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса.//Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2011. № 3. С. 5-18;
- 18 Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика//Известия Уральского государственного экономического университета. – 2016. № 3 (65). С. 65-74;
- 19 Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. № 1. С. 19-52;
- 20 Клищ Н.Н. Показатели результативности на государственной службе//Государственная служба. – 2007. № 3. С. 67-74;
- 21 Божья-Воля А.А. Организация оценки результативности деятельности российских госслужащих с учетом особенностей административной модели//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. № 3. С. 62-73;
- 22 Добролюбова Е.И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. № 3. С. 133-165;
- 23 Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. № 3. С. 135-146;

- 24 Добролюбова Е. Мониторинг реализации «дорожной карты»//Государственная служба. – 2014. № 5. С. 78-84;
- 25 Кондратьева А.В. Критериально-целевое ориентирование и моделирование в процессе стратегического планирования промышленного производства//Журнал правовых и экономических исследований. – 2011. № 1. С. 139-141;
- 26 Смирнова О.О. Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации. диссертация доктора экономических наук: 08.00.05 / т по изучению произв. сил (СОПС). – М., 2012;
- 27 Шишкина Е.А. Формирование системы регионального стратегического планирования: основные проблемы и пути решения // Российское предпринимательство. – 2012. №15. С. 116-122;
- 28 Сафронов М.А. Совершенствование методологии стратегического планирования развития пространственной социально-экономической системы – региона. диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. – Санкт-Петербург, 2013;
- 29 Ерхов М.В. Совершенствование инструментов стратегического планирования социально-экономического развития регионов. автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – М., 2011;
- 30 Потапова Д.С. Совершенствование стратегического планирования инновационного развития региона. автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук/Ставропольский государственный университет. – Ставрополь, 2010;
- 31 Пискарев Д.В. Формирование механизма стратегического планирования развития инвестиционного процесса в регионе. диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук/Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. – Санкт-Петербург, 2010;
- 32 Балашова С.П. Стратегическое планирование и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования. диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук/Алтайский государственный университет. – Барнаул, 2010;
- 33 Закирова Т.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования. автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук/Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова. – Чебоксары, 2008;
- 34 Андреева Е.И., Голованова Н.В. Децентрализация в Российской Федерации. – Санкт-Петербург, 2003. Сер. ASPE Серия научных докладов. 2002. Том Выпуск 5 – 35 с.;
- 35 Курляндская Г.В., Николаенко Е.И., Голованова Н.В. Разграничение расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. – М., 2002. – 69 с.;
- 36 Freinkman, L. & A. Plekhanov (2009) Fiscal Decentralization and the Quality of Public Services in Russian Regions. EBRD. <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0111.pdf> (дата обращения 30.04.2017) ;
- 37 Oates W. Fiscal Federalism. 1972. New York: Harcourt Brace Jovanovich;
- 38 Oates W. An Essay of Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, 1999, Vol. XXXVII, 3;
- 39 Qian Y., Weingast B. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. Journal of Economic Perspectives, 1997, Vol. 11, No. 4, pp. 83-92;
- 40 Litwack J., Seddon J. Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers. The World Bank. 1999;
- 41 World Bank. Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? PREM Note 55. June, 2001;
- 42 Ivanyna M., Shah A. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Policy Research Working Paper; No. 6138. 2012. World Bank, Washington, DC;
- 43 Diaz-Serrano L., Rodríguez-Pose A. Decentralization and the Welfare State: What Do Citizens Perceive? (2015) Social Indicators Research, 120 (2), pp. 411-435;
- 44 O'Dwyer C., Ziblatt D. Does Decentralization Make Government More Efficient and Effective? Journal of Commonwealth and Comparative Politics 44, no. 3 (2006): 1-18;
- 45 Rodrigo D., Allio L., Andres-Amo P. Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence. OECD Working Papers on Public Governance, No. 13, 2009, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147> (дата обращения 20.05.2017);
- 46 Maličká L. Searching for fiscal decentralization constraining effect on local expenditure: Case of visegrad countries Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 23 (38), 2016, pp. 68-80;

- 47 Rodden J. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. Comparative Politics, July 2004;
- 48 Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending (2016) Public Finance Review, 44 (6), pp. 788-810;
- 49 Jutting, Corsi, and Stockmayer. Decentralisation and Poverty Reduction. OECD Development Center. Policy Insight, No. 5, 2005;
- 50 Shah A., Thompson T., Heng-fu Z. Decentralising the public sector: The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence, CESifo DICE Report, IFO Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 2(1), pages 10-14, October, 2004;
- 51 Zanetta. C. Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility? The Decentralization of the Argentina's National Housing Fund (FONAVI). Third Urban Research Symposium. November 2007. URL: <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/MagHome.htm> (дата обращения 07.05.2017);
- 52 OECD. DAC POVNET Joint Learning Event. The Political Economy Challenge of Decentralisation. Policy Instrument Note No. 8, 2011;
- 53 Cavalieri M., Ferrante L. Does fiscal decentralization improve health outcomes? Evidence from infant mortality in Italy (2016) Social Science and Medicine, 164, pp. 74-82;
- 54 Arredondo A., Parada I., Orozco E., García E. Impact of decentralization on health financing in Mexico [Efectos de la descentralización en el financiamiento de la salud en México]. (2004) Revista de Saude Publica, 38 (1), pp. 121-129;
- 55 Marra M. What coordination mechanisms work to manage regional development programmes? Insights from Southern Italian regions (2014) European Urban and Regional Studies, 21 (3), pp. 254-271;
- 56 Sandersen H.T., Kvalvik I.^b Sustainable Governance of Norwegian Aquaculture and the Administrative Reform: Dilemmas and Challenges (2014) *Coastal Management*, 42 (5), pp. 447-463;
- 57 Fauchald O.K., Gulbrandsen L.H. The Norwegian reform of protected area management: A grand experiment with delegation of authority? (2012) Local Environment, 17 (2), pp. 203-222;
- 58 Van Der Waldd G. Co-operative government and municipal service delivery: Realities and challenges [Samewerkende regering en munisipale dienslewering: Realiteite en uitdagings] (2012) Tydskrif vir Geesteswetenskappe, 52 (3), pp. 366-381;
- 59 West A., Allmendinger J., Nikolai R., Barham E. Decentralisation and educational achievement in Germany and the UK (2010) Environment and Planning C: Government and Policy, 28 (3), pp. 450-468;
- 60 Karanikolas P., Hatzipanteli S. The decentralization process of rural development policy in Greece (2010) European Planning Studies, 18 (3), pp. 411-434;
- 61 Gilsin, R. Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: The case of Dutch youth policy (2007) International Review of Administrative Sciences, 73 (1), pp. 45-64;
- 62 Duvanova D. Delegation of Political Authority to Bureaucratic Agencies in an Authoritarian Regime: An Analysis of Regional Economic Regulation in Kazakhstan (2017) Studies in Comparative International Development, 52 (1), pp. 87-114;
- 63 Nemec J., Matejova L. Decentralisation and Quality of Governance: Selected Issues from the Czech and Slovak Republic. Visnik Kijevskogo natsionalnogo universitetu im. T. Shevchenka. Ekonomika. Vol. 2(155), 2014. p. 26-34;
- 64 Gellén M. From Overdecentralization to Overcentralization? Hungarian Experience in Handling the Crisis at the Local Level. The NISPACE Journal of Public Administration and Policy. Vol. VII, No. 2, Winter 2014/2015 p. 51-69;
- 65 Charbit C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing;
- 66 Kuhlmann S. Administrative reforms in the intergovernmental setting: Impacts on multilevel governance from a comparative perspective (2015) Critical Perspectives on International Public Sector Management, 4, pp. 183-215;
- 67 Kuhlmann S., Wayenberg E. Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective (2016) International Review of Administrative Sciences, 82 (2), pp. 233-254;
- 68 Voigt S.^a, Blume L.^b The economic effects of federalism and decentralization-a cross-country assessment (2012) Public Choice, 151 (1-2), pp. 229-254;
- 69 Azfar O., Kahkonen S., Lanyi A., Meagher P., Rutherford, D. Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements. IRIS Center, University of Maryland, College Park. September 1999;
- 70 Приказ Минприроды РФ от 26.07.2007 № 193 «Об утверждении целевых прогнозных показателей по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области

- водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, на 2007 год» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 37, 10.09.2007);
- 71 Приказ Минприроды РФ от 11.04.2007 № 87 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 21, 21.05.2007);
- 72 Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18.12.2007 №771 «О целевых прогнозных показателях осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 3, 21.01.2008);
- 73 Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 194 (ред. от 23.01.2014) «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» («Собрание законодательства РФ», 19.03.2012, № 12, ст. 1417);
- 74 Приказ Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»;
- 75 Приказ Минздравсоцразвития РФ от 05.12.2011 №1490 «Об оценке качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения»
- 76 Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2013 № 2256-р (ред. от 24.09.2016) «Об утверждении целевых показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий» («Собрание законодательства РФ», 09.12.2013, № 49 (часть VII), ст. 6503);
- 77 Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 23.05.2017) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» («Собрание законодательства РФ», 23.05.2016, № 21, ст. 3075);
- 78 Приказ Минздрава России от 29.10.2014 № 681н «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» («Российская газета», № 281, 10.12.2014);
- 79 Приказ Минобрнауки России от 07.04.2014 № 280 (ред. от 13.12.2016) «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере образования, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, формы отчета о фактически достигнутых органами государственной власти субъектов Российской Федерации указанных значениях и значениях целевых показателей, утвержденных Министерством образования и науки Российской Федерации, а также установлении сроков его представления» («Российская газета», № 106, 14.05.2014);
- 80 Приказ Минкультуры России от 20.04.2016 № 876 «Об утверждении значения целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия»;
- 81 Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 05.05.2014 № 201 «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации»;
- 82 Приказ Минсельхоза России от 21.02.2014 № 51 «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации

в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2014-2016 годы»;

- 83 Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 01.07.2017);
- 84 Закон Российской Федерации № 1032-1 от 19.04.1991 (ред. от 29.07.2017) «О занятости в Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», № 17, 22.04.1996, ст. 1915);
- 85 Южаков В., Бойков В., Добролюбова Е., Покида А., Зыбуновская Н. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг. // Экономическая политика. – 2014. – № 3. – С. 116-142.