

УДК 316

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ

Кулова М.Р.

Северо-Осетинский Центр социальных исследований Института социально-политических исследований Российской академии наук, Владикавказ, e-mail: mkulova@rambler.ru

В статье дан анализ оценок эффективности законодательной и исполнительной власти в Республике Северная Осетия-Алания на основе экспертного опроса в мае-июне 2014 года с 14 депутатами Парламента РСО-А и 14 известными в республике экономистами, юристами, политологами и анкетного опроса в марте-апреле 2009 года 50 госслужащих республиканских министерств. По результатам исследования предложены подходы и практические рекомендации по обеспечению роста эффективности деятельности законодательной и исполнительной власти республики. Алгоритм внедрения оценки регулирующего воздействия нормативно-правовых актов в Парламенте Северной Осетии предусматривает подготовку отчёта об оценке разработчиком законопроекта. Составление заключения на оценку регулирующего воздействия имеет смысл делегировать Комитету по бюджету и налогам в финансово-экономической части и Комитету по промышленности и предпринимательству на предмет выявления избыточных административных барьеров, а координацию их деятельности Комитету по законодательству.

Ключевые слова: эффективность, оценка, регион, государственное управление, законодательная власть, исполнительная власть, оценка регулирующего воздействия, Северная Осетия

ON THE EVALUATION OF ACTIVITY EFFICIENCY OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE REPUBLIC NORTH OSSETIA-ALANIA

Kulova M.R.

The North Ossetian Center of social researches of Institute of socio-political researches of the Russian Academy of Sciences, Vladikavkaz, e-mail: mkulova@rambler.ru

The paper deals with evaluation of activity efficiency of legislative and executive authorities of the Republic of North Ossetia-Alania on the basis of the expert survey in May and June 2014 with 14 North Ossetia Parliament members and 14 well-known economists, lawyers, political scientists and poll in March-April 2009 with 50 state officers of the republic ministries. As the result of research approaches and practical recommendations for the development of the activity efficiency of legislative and executive authorities were suggested. The implementation procedure of regulatory impact evaluation of legal acts in the North Ossetia parliament provides the report on bill author evaluation. It is worth to delegate conclusion making on the regulatory impact evaluation to the Budget and Taxes Committee in the financial-economic section and the Industry and Entrepreneurship Committee and to identify excess administrative barriers, but their activity coordination to the Legislation Committee.

Keywords: efficiency, assessment, region, public administration, legislature, executive power, regulatory impact evaluation, North Ossetia

В условиях растущих рисков социально-экономического развития российского государства на современном этапе проблема эффективности власти приобретает особо актуальный характер. Невысокое качество государственного управления, будучи практически всеми признаваемым препятствием на пути построения рыночной экономики и демократии в России, обусловлено различными факторами как теоретического, так и практического свойства. Речь идёт об отсутствии системного стратегического подхода к процессам государственного строительства в целом, и, в частности, к формированию оптимального сочетания федерализма и регионализма, к сбалансированному развитию всех ветвей власти.

Целью данной работы является анализ экспертных оценок эффективности законодательной и исполнительной власти в Республике Северная Осетия-Алания и раз-

работка практических предложений по обеспечению роста эффективности власти. Эмпирический материал исследования основан на результатах экспертного опроса в мае-июне 2014 года с 14 депутатами Парламента РСО-А и 14 известными в республике экономистами, юристами, политологами и на данных анкетного опроса в марте-апреле 2009 года 50 госслужащих республиканских министерств и ведомств.

Как известно, одним из теоретико-методологических подходов в исследовании эффективности государственного управления выступает концепция профессионализма. Её суть в том, что профессиональный уровень органов государственной власти рассматривается как главный фактор эффективности госуправления. Один из авторов концепции профессионализма Дж. Миллерсон включает в рассматриваемое понятие использование навыков на основе теоретического знания, образова-

ние, компетентность, профессиональный кодекс чести, использование обязанностей на благо общества, членство в профессиональных организациях. Особенности мотивации и ценностные ориентации во многом определяют профессионализм человека и его понимание смысла труда.

Институт выборов является тем исходным этапом, во время которого начинает проявляться профессионализм будущих депутатов и качество депутатского корпуса в целом. Следует отметить, что наиболее разноречивые ответы среди вопросов, задаваемых депутатам, были получены на вопрос о качестве института выборов. В отличие от представителей фракций «Единая Россия», «Справедливая Россия», «КПРФ» с их вполне корректными оценками, депутаты от фракции «Патриоты России» очень критично оценивают институт выборов в Северной Осетии. Как сказал один из депутатов от фракции «Патриоты России», «разве можно говорить о нормальных выборах 2012 года в Парламент республики, когда было допущено множество фальсификаций, нарушений закона, а судебные дела по ним длятся до сих пор». По мнению некоторых экспертов, жесткий контроль исполнительной власти за процессом выборов, курс на недопущение политической конкуренции и заранее спланированные их результаты значительно ухудшают качество депутатского состава, обеспечивая приход в законодательную власть не столько профессиональных людей, сколько абсолютно лояльных. Большинство опрошенных считает, что с появлением в Парламенте республики оппозиционной фракции «Патриоты России» эффективность законодательной работы повысилась. По словам одного из депутатов, представляющих «Единую Россию», «вначале «Патриоты России» не были хорошо сформированной фракцией, но постепенно они набирали силу, и мы тоже, соревнуясь с ними, становились сильнее».

В ответах на вопрос о мотивах стать депутатом Парламента, большинство опрошенных предсказуемо отметили желание приносить пользу обществу, реализовать свой профессиональный потенциал. Прогнозируемость таких ответов объясняется тем, что для экспертного опроса были выбраны, действительно, активно работающие в Парламенте республики депутаты. Представители фракции «Патриоты России» высказались также о своем стремлении видеть радикальные перемены к лучшему в социально-экономическом развитии Северной Осетии и о необходи-

мости кадровых изменений в руководстве республики.

На вопрос о том, какие есть у депутата успехи в парламентской деятельности, четверть опрошенных дала конкретные ответы. Это участие в написании Конституции РСО-А и Конституции РФ, работа над законом об инвестиционной деятельности, законодательные инициативы в Госдуму РФ по предоставлению льгот малоимущим категориям граждан компенсации по ЖКХ и по формированию судейского корпуса и др. Большая часть опрошенных в качестве достижений определила общий функционал парламентской работы.

По мнению трети экспертов, деятельность Парламента РСО-А оказывает безусловное влияние на политическое, социально-экономическое и культурное развитие республики. С этим утверждением с определенными оговорками выражает согласие другая треть экспертов, остальные опрошенные исходят из представлений о приоритете исполнительной власти и её монополии в процессе принятия решений. Действительно, политика «продавливания» активно используется исполнительной властью. Например, на заседании Парламента РСО-А 27 ноября текущего года вопрос о принятии проекта республиканского бюджета на 2015 год во время первого голосования не набрал необходимого количества голосов. В итоге проект бюджета в первом чтении был всё-таки принят, но после выступления Председателя Правительства республики с настоятельной просьбой-требованием о принятии. В ходе второго голосования мнения депутатов разделились следующим образом: 48 депутатов проголосовали за принятие, 8 – против, 19 человек воздержались.

Вопрос: «Как вы считаете, ваша парламентская деятельность соответствует стандартам демократического государства?» получил следующее равное распределение ответов: безусловно, да; скорее, да; затрудняюсь ответить.

На вопрос о том, интересно ли работать в Парламенте республики, законодатели ответили так: если депутатская деятельность неинтересна, сам депутат виноват; отсутствие возможности работать на постоянной основе для большинства депутатов не способствует росту их профессионализма и полной увлечённости своей работой. Дело в том, что из 70 депутатов Парламента РСО-А на постоянной основе работают 15 человек.

Большинство экспертов на вопрос, есть ли у них коллеги, с которыми они ведут активное профессиональное общение, от-

ветили, что есть. Ответ достаточно прогнозируемый, поскольку в качестве экспертов были выбраны наиболее активные в парламентской деятельности депутаты.

Ощущение неудовлетворенности работой у экспертов вызывает недостаток инструментов влияния на исполнительную власть, невысокое качество проработки вносимых Правительством республики проектов законов и ограниченное пространство законотворчества на региональном уровне вследствие действующей модели федеративных отношений.

В целом, менее половины опрошенных депутатов оценили деятельность Парламента РСО-А как результативную.

Представители научного сообщества, в основном, оценивают работу Парламента как малоэффективную. Треть экспертов считают, что «в Парламенте работает только фракция «Патриоты России», на заседаниях обычно выступают только руководители Комитетов и депутаты фракции «Патриоты России».

Государственные служащие республиканских министерств и ведомств, отвечая на вопрос об эффективности их деятельности, дают достаточно высокие оценки своей работе. Чуть более половины опрошенных выбирают ответы «безусловно, высокая эффективность» и «скорее, высокая эффективность». Треть опрошенных достаточно низко оценивает эффективность своей деятельности. Каждый третий из респондентов испытывает трудности с оценкой своей работы.

Анализ ответов государственных служащих на вопрос об эффективности деятельности министерства, в котором они работают, и Правительства в целом показывает любопытную тенденцию, проявляющуюся в достаточно высоких оценках эффективности собственно своей работы и весьма критических оценках работы других правительственных структур и Парламента.

Формирование кадров в органах исполнительной власти, по мнению респондентов, происходит на основе включённости в социальные сети (знакомство, родственные связи и и пр.). Об этом говорит следующее распределение ответов: треть опрошенных полагает, что основным методом отбора кадров на госслужбу являются «рекомендации знакомых», четверть респондентов считает – «рекомендации коллег», только десятая часть экспертов допускает действие метода «на конкурсной основе», остальные – «сам предложил свои услуги» и «по рекомендации вышестоящих инстанций».

Следует признать, что для большинства госслужащих ведущим мотивом при поступлении на государственную службу выступает нацеленность на карьеру. Около половины респондентов в качестве основных мотивов поступления на работу назвали возможность реализации своих профессиональных способностей и перспективы карьерного роста. Наименее востребованным, выбранным только 14% респондентов, оказался мотив «возможность быть реально полезным для общества». Очевидно, что столь низкий процент чиновников, ориентированных на служение обществу, нельзя признать достаточным для модернизации государственного управления. Как отмечает профессор А.В. Оболонский, для позитивного сценария развития событий в нашей стране необходимо привлечение на работу в госаппарат кадров, которые отличаются от традиционного типа чиновника как люди честные, всесторонне образованные и склонные к общественной деятельности [4].

К причинам, вызывающим наибольшее чувство неудовлетворённости в работе, более трети респондентов отнесли: ощущение бесполезности своей работы, понимание того, что работаешь впустую, выполняешь ненужную работу, готовишь огромное количество справок, но не видишь реального результата.

Расхождение между достаточно высокими оценками эффективности работы (около половины опрошенных), и в то же время наличием чувства неудовлетворённости своей деятельностью (более трети опрошенных) эксплицитным образом подтверждает тот факт, что административная реформа в России обеспечила некоторые достижения в модернизации исполнительной власти, например, рост её технологичности, но вместе с тем не привела к главной цели – росту экономики [3, 8]. Поэтому, с одной стороны, позитивные последствия административной реформы в какой-то степени влияют на представления государственных служащих об эффективности работы, с другой стороны, они (последствия) не обеспечивают качественных изменений в социально-экономической сфере.

На фоне довольно высоких самооценок государственных служащих выделяются низкие оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти республики, рассчитанные в соответствии с методикой, утверждённой постановлением Правительства от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа

2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». По итогам 2013 года Республика Северная Осетия-Алания заняла 73-е место среди российских регионов по комплексной оценке эффективности деятельности ее органов исполнительной власти в сфере социально-экономического развития, 81 место по уровню развития экономики и 79 место по оценкам населения [1].

Есть одна процедура, внедрение которой в деятельность исполнительной и законодательной власти, обладает потенциалом значительного улучшения проработки нормативно-правовых актов посредством прогнозирования последствий принимаемых государственных решений в сфере экономики. Как известно, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в качестве одного из основных направлений развития системы государственного управления определён механизм оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов. В этом контексте был принят ФЗ от 02.07.2013 № 176-ФЗ по вопросам ОРВ проектов нормативных актов и экспертизы нормативных правовых актов.

Несмотря на то, что закон направлен на совершенствование системы государственного управления в целом, во властных структурах получила распространение практика внедрения ОРВ преимущественно в исполнительной власти. Вполне очевидно, процедуре ОРВ должны подвергаться законопроекты в сфере инвестиционной и предпринимательской деятельности, разрабатываемые в Парламенте республики. Поэтому необходимо внесение соответствующих изменений, связанных с применением ОРВ, в регламент работы Парламента, в этом случае цикл ОРВ в исполнительных и законодательных структурах получит своё логическое завершение.

Надо признать, что институт ОРВ в органах исполнительной власти республики, будучи первым пилотным проектом в РФ на региональном уровне в 2009–2010 годах, достаточно успешно развивается. Создана необходимая нормативно-правовая база, приняты Постановления Правительства РСО-А от 16 мая 2014 г. № 168 о порядке проведения ОРВ, и Постановлением Правительства РСО-А от 11 ноября 2014 года № 396 внесены соответствующие изменения в регламент.

Тем не менее в отдельных случаях исполнительная власть грубо нарушает ФЗ № 176 и свои же собственные нормативно-правовые акты. Например, Минфин республики вынес на заседание Парламента 27 ноября 2014 года проект Закона РСО-А «О внесении изменений в Закон РСО-А «О налоге на имущество». Ранее проект закона был отклонён, как не прошедший ОРВ. На заседании Парламента депутаты, в основном, представители фракции «Патриоты России», не получили обоснованных ответов на вопросы к докладчику. Как переход на налог на имущество по кадастровой стоимости по заранее утверждаемым ставкам налога без релевантных финансовых расчётов отразится на состоянии среднего и малого бизнеса, ожидаемых поступлениях в бюджет и т.д. Нам было сказано: ОРВ проводится, большинством голосов проект закона был принят. В данном случае исполнительная власть исказила смысл ОРВ как процедуры, направленной на выбор оптимального варианта государственного решения, что не способствует росту качества управления во властных структурах.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать выводы.

Прежде всего, одной из базовых детерминант, определяющих эффективность законодательной деятельности, по мнению самих депутатов, остаётся институт выборов. Его совершенствование – это одно из главных условий роста качества законотворческого процесса. Без развития политической конкуренции, как показывает двухлетний опыт работы оппозиционной фракции «Патриоты России» в Парламенте Северной Осетии, сложно обеспечить рост эффективности законодательной деятельности.

В органы исполнительной власти необходим качественный отбор профессионалов с выраженной ориентацией на служение обществу. Нельзя рассматривать в качестве нормального состояние госаппарата, когда мотив «возможность быть реально полезным для общества» актуален для 14% респондентов.

В Парламенте Северной Осетии в соответствии с действующим законодательством предлагается внедрить следующий алгоритм ОРВ. Депутат, как автор законопроекта, готовит отчёт об ОРВ, Комитет по бюджету и налогам составляет заключение на отчёт по ОРВ в финансово-экономической части, Комитет по промышленности и предпринимательству – на предмет выявления избыточных административных барьеров, координирует их деятельность Комитет по законодательству.

Список литературы

1. Доклад о комплексной оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/>.

2. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.

3. Кулова М.Р. Ротация кадров как фактор роста креативного потенциала в системе государственного управления // Бюллетень Владикавказского института управления. – 2009. – № 29.

4. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–168.

5. Evetts J. The Sociological Analysis of Professionalism // International Sociology. – 2003. Vol. 18, № 2. – P. 395–415.

References

1. Report on the comprehensive assessment of the effectiveness of the executive authorities of the Russian Federation at the end of 2013 [Electronic resource]. – the access Mode: <http://economy.gov.ru/>.

2. Klimenko A.V. Decade of administrative reform; results and new calls // Questions of the public and municipal administration. 2014. no. 1. pp. 8–51.

3. Kulova M.R. Personnel rotation as a growth factor of creative potential in system of public administration // Bulletin of Vladikavkaz institute of management. 2009. no. 25.

4. Obolonsky A.V. Crisis of efficiency of the administrative and bureaucratic state and searches of an exit: experience of the USA (evolution of the theory and practice of public administration in the last decades) // Questions of the public and municipal administration. 2014. no. 2. pp. 145–168.

5. Evetts J. The Sociological Analysis of Professionalism // International Sociology. 2003. Vol. 18, no. 2. pp. 395–415.

Рецензенты:

Дзуцев Х.В., д.с.н., профессор, директор Северо-Осетинского центра Института социально-политических исследований Российской академии наук, г. Владикавказ;

Туаева Б.В., д.и.н., профессор, профессор кафедры гуманитарных дисциплин, НОУ ВПО «Владикавказский институт управления», г. Владикавказ.

Работа поступила в редакцию 29.12.2014.