



Р.Ф.Туровский

СОЦИАЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА ИЗМЕРЕНИЯ¹

Ключевые слова: эффективность, результативность, региональная власть, государственное управление

¹ Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электрального пространства», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований.

Оценка эффективности властных структур относится к числу самых сложных и противоречивых тем в социальных науках. Налицо явный контраст между огромной значимостью такой оценки — и ее крайне слабой научной базой, неустойчивыми и размытыми концептуальными основаниями. Наиболее отчетливо этот контраст проявляется в случае политической эффективности, измерение которой нередко носит субъективный характер. Очень часто измеряется некая общая эффективность государственных институтов без разбивки ее на политическую, социальную, экономическую и т.д., что, на наш взгляд, обусловлено именно отсутствием концептуальной проработки этого вопроса. В настоящей статье мы попытаемся частично заполнить этот пробел, наметив возможные подходы к оценке социальной и политической эффективности госаппарата и рассмотрев их применимость по отношению к органам власти субъектов РФ.

* * *

Одной из особенностей большинства применяемых сегодня методик оценки эффективности властных органов является использование большого числа индикаторов. Стремясь максимально учесть совокупность факторов, влияющих на эффективность власти, разработчики методик вводят все новые и новые показатели, число которых может измеряться десятками, а то и сотнями. При этом за кадром остаются научные основания и причины выбора тех или иных индикаторов, их вес (который редко определяется, и индикаторы условно считаются равнозначимыми), а также связи между ними (несмотря на то что некоторые индикаторы могут быть функцией других, они рассматриваются самостоятельно).

Не следует забывать и о лингвистических сложностях, не позволяющих проводить прямые аналогии между понятиями, употребляемыми в англоязычной литературе (где их очень много), и теми, что приняты в отечественной науке. Так, эффективность обозначается в английском

языке двумя не идентичными терминами — *effectiveness* и *efficiency*, — к которым на практике добавляются еще несколько: *efficacy*, *performance*, *output* и *outcome*, *quality*. Что касается власти, то в зарубежной литературе оценивается эффективность правительства (*government*), управления (*governance*), а также отдельных политических программ (*policies*). В итоге на первый взгляд простая формулировка «эффективность власти» оказывается представлена множеством понятийных комбинаций, каждая из которых имеет свои смыслы.

Среди сравнительных кросс-национальных исследований эффективности власти (*government effectiveness*) наибольшей известностью, бесспорно, пользуется проект Всемирного банка «Worldwide Governance Indicators», где эффективность власти (точнее — управления и/или правительства) выступает одним из измерений, включающим свой набор индикаторов². При этом сразу бросается в глаза целый ряд методологических проблем.

² См. www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

Во-первых, речь идет именно о *наборе* индикаторов, пусть даже достаточно подробном и разностороннем, при крайне аморфном определении эффективности власти как «качества предоставляемых государством услуг (*public services*), качества гражданской службы и степени ее независимости от политического давления, качества формулирования и реализации политического курса, уверенности в приверженности правительства данному курсу»³.

³ Kaufmann et al. 2010; www.info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf.

Во-вторых (что весьма симптоматично), политическое воздействие рассматривается как сугубо негативный фактор, как *давление*, а не влияние, хотя речь идет об органах власти, которые по определению находятся в эпицентре политических интеракций. Разработчики методики Всемирного банка, по-видимому, исходят из старой, «веберовской» трактовки бюрократии как аполитичной силы, которая занимается предоставлением государственных услуг, и качество ее работы в этой сфере условно приравнивается к эффективности власти. Между тем политический курс, о котором говорится в определении, заведомо невозможно «очистить» от различных политических подходов, методов и практик, за реализацию которых может идти очень серьезная борьба.

Наконец, как справедливо отмечает А.Ахременко, в приведенном определении и связанных с ним индикаторах смешиваются, с одной стороны, различные атрибуты эффективности, а с другой — причины и следствия⁴. Весьма показателен в этом плане перечень ключевых групп индикаторов эффективности власти (базирующихся на источниках, которые авторы проекта называют репрезентативными⁵): институциональная эффективность; избыточность бюрократии; инфраструктура; качество общего образования; удовлетворенность системой общественного транспорта; удовлетворенность состоянием дорожной сети; удовлетворенность системой образования; качество государственных услуг в области образования и здравоохранения; способность властей к внедрению реформ; качество бюрократии; стабильность политики и пер-

⁴ Akhremenko 2013.

⁵ Напомним, что измерение проводится на основе общедоступных социологических опросов и экспертных оценок.

спективное планирование (влияние смены правительства на политический курс, наличие у действующего правительства выверенной стратегии и долгосрочного видения ситуации в противовес преследованию краткосрочных экономических целей)⁶.

⁶ См. Kaufmann et al. 2010.

NB! Помимо индикаторов, взятых из репрезентативных источников, имеются и почерпнутые из источников нерепрезентативных. К ним относятся: качество публичной администрации; качество бюджетного и финансового управления; эффективность сбора налогов; управление публичными службами; формирование консенсуса; способность к (успешному) управлению (governance capability); ресурсная эффективность; доверие властям; адаптация экономической политики к экономическим изменениям; независимость гражданской службы от политического вмешательства; эффективная реализация решений правительства; сдерживание активности бизнеса бюрократией; эффективность инфраструктуры распределения товаров и услуг; устойчивость политического курса и др.⁷

⁷ Ibidem.

Строго говоря, проект Всемирного банка оценивает деятельность национальной бюрократии (гипотетически — далекой от политики) с точки зрения скорости и качества ее работы с потребителями государственных услуг, причем преимущественно в сферах, отличающихся повышенным присутствием государства (транспорт, образование, здравоохранение). Такой подход не может быть единственным, тем более что он не позволяет измерять политическую эффективность. К слову, социальная эффективность бюрократического управления тоже во многом остается за скобками.

Адресат оценок Всемирного банка в общем и целом понятен — это иностранный бизнесмен, принимающий решение об инвестировании в ту или иную страну и интересующийся состоянием ее государственного аппарата. Такие оценки оказываются в одном ряду с оценками страновых политических рисков⁸, ориентированными на территориально мобильную часть бизнеса, стоящую перед выбором страны своего размещения. Имплицитно предполагается также, что бюрократия должна быть нацелена на развитие свободного рынка и создание для него необходимой инфраструктуры.

⁸ См., напр. www.control-risks.com.

Наряду с подобными общими оценками (которые при ближайшем рассмотрении оказываются не столь уж общими в плане всеохватности и имеют вполне очевидный и довольно узкий практический смысл) используются и более частные. Прежде всего речь идет о практике оценивания политических курсов и программ (policy evaluation)⁹. Данный подход не претендует на всеохватность и всегда сфокусирован на конкретном направлении деятельности властной структуры, на реализуемой ею конкретной программе (в связи с чем оценивание смыкается с оценкой регуляторного воздействия, ОРВ). Он гораздо проще в концепту-

⁹ Об истории этого направления, связанной с изменением представлений о роли государства во второй половине XX в., см. Wollmann 2003; Цыганков, Смирнова 2006.

¹⁰ Дегтярев 2004.

альном отношении и построен на оценке результата осуществления некоей программы с изначально заданными целями, обеспеченной определенными ресурсами. Такое оценивание является важной, если не ключевой частью политико-управленческого цикла¹⁰, и его востребованность в повседневной работе государственной машины не вызывает сомнений. Стоит также отметить, что в рамках рассматриваемого подхода представлен практически весь понятийный аппарат оценки эффективности (*effectiveness, efficiency, efficacy, performance, outcome, output, input*), позволяющий более точно рассуждать об эффективности, результативности, «входах» и «выходах» тех или иных программ.

Однако если нас интересует эффективность власти в целом, подобного рода оценивания заведомо недостаточно. Ведь эффективность власти нельзя измерить путем простого суммирования эффективности решения отдельных задач, даже если для повышения точности исследования присвоить этим задачам различные веса, поскольку в этом случае вне поля зрения оказывается как широкий социально-политический контекст, так и то, что НЕ делается властными структурами, то есть не входит ни в какие программы, или делается не прямо, а косвенно.

Кроме того, необходимо учитывать, что эффективность власти не может быть абсолютной. Не бывает эффективности вообще, поэтому принципиально важно определить, об эффективности относительно чего — или для кого — идет речь. Конечно, неизбежно возникает соблазн синтезировать оценки эффективности власти по разным ее измерениям и вывести общую оценку, построить рейтинг. Не отрицая ценности соответствующих попыток, заметим только, что подобный синтез требует очень тонкого аналитического инструментария, учитывающего, в частности, взаимосвязь между измерениями (как на концептуальном, так и на эмпирическом уровне), их веса и т.п.

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что обе наиболее распространенные в настоящее время методики обладают существенными недостатками. При применении первой из них (нацеленной на оценку выполнения бюрократией определенных значимых функций) неизбежна зависимость выбранных авторами индикаторов и их эталонных характеристик от используемой теории управления и заказчика (потребителя) оценки, в то время как вторая носит сугубо утилитарный характер и в принципе не претендует на комплексность.

Ниже мы попытаемся рассмотреть эффективность власти с точки зрения различных ее измерений, а затем предложим свое видение возможного подхода к оценке эффективности региональной власти в России. Эффективность (англоязычным аналогом которой является *effectiveness*) будет для нас базовым концептом. Поскольку, как уже говорилось, эффективность власти нередко редуцируется до «деполитизированной» эффективности государственной бюрократии, начнем с управленческого измерения, предполагающего оценку внутренней организации управленческой структуры и степени ее оптимальности.

* * *

Оценка управленческой эффективности власти действительно связана с теориями государственного управления и бюрократии. Более того, сама эта оценка восходит к классической теории М.Вебера и других представителей «старой школы», делавших упор на аполитичность и профессионализм бюрократии. И хотя, вопреки установке Всемирного банка, власть, находящуюся вне «политического давления», на наш взгляд, нельзя считать эффективной (ибо эффективная власть должна адаптироваться к меняющейся политической среде), профессиональные качества бюрократии и организация ее работы играют ключевую роль при исследовании управленческой эффективности.

Вместе с тем необходимо учитывать изменения в теории государственного управления, происходившие в течение XX в., в частности появление концепции нового государственного управления (*new public management*)¹¹, отразившей рост консервативных тенденций в ряде западных стран. В целом для новых подходов к государственному управлению характерен акцент на оказании государством услуг населению, а также на передаче государственных функций частным структурам и так называемым «кванго» (квазинеправительственным организациям) с организацией конкуренции в частном секторе. Та же логика прослеживается в контрактных теориях, концепциях «хорошего управления» (*good governance*) и «ориентации на результат» (*performance results, accountability for results*), представлениях о гражданах как о клиентах государства или, напротив, о государстве как об агенте граждан, выступающих в роли принципала. Так, помимо «базисной» эффективности предоставления государственных услуг, под эффективностью власти может пониматься и эффективность конкурентной борьбы за государственные функции, и эффективность передачи этих функций, что свидетельствует о привязке оценок эффективности к ценностям и практикам конкурентной управленческой модели, возникшей в конце XX в.

Как бы то ни было, всякая теория государства и бюрократии накладывает свой отпечаток на представления об управленческой эффективности власти. Нюансов здесь много, и каждый из них может стать основанием для собственной системы оценки или, по крайней мере, для расстановки приоритетов в этой оценке. Мы же пока попытаемся отразить управленческое измерение в наиболее общем виде. В этом плане управленческая эффективность ближе всего к английскому *efficiency*, то есть способности уполномоченных лиц обеспечить выполнение стоящих перед ними задач¹².

По нашему мнению, управленческая эффективность власти может определяться по следующим пяти направлениям.

1. Структурное направление. В данном случае эффективность означает относительную простоту управленческой структуры, ее компактность и четкое разграничение функций между отдельными звеньями. Внутри этого направления можно выделить два частных:

¹¹ Osborne, Gaebler 1992.

¹² Цыганков, Смирнова 2006.

- структурная компактность (эмпирически оптимальное количество подразделений, где оптимальность является производной от числа содержательных направлений деятельности органа власти и общей потребности в относительной немногочисленности подразделений для удобства управления);
 - структурная логичность (отсутствие функциональных пересечений между подразделениями, создающих базу для меж- и внутриведомственных противоречий).
2. Квалификационное направление. В рамках этого направления определяется уровень компетенции работников, в том числе руководителей органа власти и его структурных подразделений. В качестве индикаторов здесь могут использоваться релевантность образования и трудового опыта чиновника профилю его работы, прохождение конкурсных процедур отбора, наличие квалификационных требований к должности и их выполнение.
 3. Исполнительское направление. Данное направление связано с веберовским представлением об аполитичности бюрократии и ее ориентации на точное следование должностным инструкциям. В его рамках оцениваются трудовая дисциплина чиновников и соблюдение ими должностных инструкций.
 4. Мотивационное направление. Эффективность бюрократической машины зависит от наличия у чиновников мотивации к повышению качества своей работы. Индикаторами эффективности здесь могут выступать как размер денежного или иного вознаграждения (в соотношении с неким эталоном) и его связь с объемом и качеством выполненной работы, так и определяемые заслугами возможности для продвижения по карьерной лестнице. Таким образом, внутри этого направления можно выделить два более узких:
 - ресурсная мотивация;
 - карьерная мотивация.
 5. Финансовое направление. В данном случае учитывается эффективность затрат на содержание бюрократического аппарата. Рассмотрение этого направления требует выхода за пределы управленческого измерения, поскольку расходы на бюрократический аппарат необходимо соотносить не только с численностью такового, но и с его социальной и политической эффективностью.

* * *

Будучи ориентировано на оценку властных органов с точки зрения их внутренней структуры и кадрового потенциала, управленческое измерение оставляет за скобками вопрос о том, как деятельность бюрократической машины сказывается на обществе, политике и экономике. Отношения бюрократии с внешней средой и ее влияние на эту среду раскрываются в рамках других измерений эффективности. Но прежде чем приступить к их рассмотрению, имеет смысл остановиться на тех

подходах, которые используются при оценке эффективности власти (см. табл. 1).

Таблица 1 Подходы к измерению эффективности власти

<i>Подходы</i>	<i>Основное содержание</i>
Ресурсный	Соотношение ресурсных (финансовых и др.) затрат и результатов (в том числе качественная результативность)
Инструментальный	Соотношение целей и достигнутых результатов (в том числе экзогенная, эндогенная и эталонная эффективность)
Проблемный	Степень соответствия целей и результатов актуальному проблемному полю

Пожалуй, наиболее распространенным сегодня является ресурсный подход, основанный на сопоставлении итогов работы властного органа и затрат на их достижение. Под эффективностью здесь понимается получение максимального результата на единицу потраченных ресурсов. В англоязычной литературе она оценивается через соотношение *costs* и *benefits* либо *input* и *output*¹³. В рамках ресурсного подхода допустимо использование понятия «результативность» как синонима «эффективности» в ее узком значении. Англоязычным аналогом последней выступает скорее *efficiency* (или даже *performance*), нежели *effectiveness*. С данным подходом связано, в частности, внедрение практик менеджмента, ориентированного на результат, в том числе его российской версии в виде ориентированного на результат бюджетирования.

Важнейшее достоинство ресурсного подхода заключается в том, что он открывает широкие возможности для применения количественных методов, поскольку и затраты, и результаты, как правило, отражены в официальной отчетной статистике. Использование одного из таких методов — Data Envelopment Analysis, — базирующегося на принципе оптимальности по Парето¹⁴, позволило А.Ахременко, опираясь на данные Министерства регионального развития РФ, прийти к совершенно иному, по сравнению с официальными, выводам относительно эффективности региональной власти в России¹⁵.

Вместе с тем, несмотря на кажущиеся простоту и ясность, вроде бы обеспечивающие убедительный результат, у ресурсного подхода имеется немало «подводных камней», без учета которых его ценность резко снижается.

1. В основе ресурсного (как и любого другого) подхода к измерению эффективности власти лежит представление о наличии относительно автономного «центра принятия решений» (decision making unit), преобразующего ресурсы в результаты¹⁶. Однако ввиду множественности подобных центров не всегда удается идентифицировать тот, который целиком и полностью отвечает за конверсию данных затрат в данные результаты. Понятно, что в реализации той или иной программы может

¹³ См. Цыганков, Смирнова 2006 и др.

¹⁴ Напомним, что оптимальность по Парето означает такое состояние системы, при котором улучшение какого-либо из ее параметров невозможно без ухудшения других.

¹⁵ Ахременко 2012.

¹⁶ Akhremenko 2013.

участвовать несколько властных структур, находящихся в соподчиненных или партнерских отношениях. Поэтому оценка эффективности конкретной структуры по конкретному направлению всегда условна, и задача состоит в том, чтобы выявить тот властный орган, который в наибольшей степени влиял на достижение рассматриваемого результата. Причем бывают случаи, когда найти «главного ответственного» просто невозможно, и тогда нужно прямо говорить, что оценка носит кумулятивный характер для совокупности ответственных органов власти.

2. Даже если на решение некоей задачи выделены средства, это совсем не означает, что конечный результат связан только с их освоением. Очевидно, что на этот результат влияет множество факторов, не поддающихся управлению (так, экономическая ситуация в регионе может в гораздо большей степени зависеть от внешней конъюнктуры и деятельности ФПП, чем от предпринимаемых региональной властью мер). Другими словами, орган власти может оказаться и «бенефициаром», и «жертвой» не зависящих от него процессов, а методика будет автоматически записывать их следствия в число его достижений или провалов. Поэтому для корректного ее применения прежде всего необходимо установить реальный вклад данного органа в получение того или иного результата.

3. Когда речь идет о целевых показателях, достижение которых является официальной задачей органа власти, определить результаты его деятельности относительно просто. Но любая попытка исследователя выйти за узкие рамки этих показателей (а по некоторым направлениям их может не быть вовсе) сопряжена с привлечением тех, чья смысловая связь с деятельностью данного органа власти не очевидна. Всегда, например, есть возможность задействовать общепринятые показатели социального благополучия, но не всегда можно доказать, что они стали результатом работы властей.

4. Программы государственных расходов обычно имеют краткосрочный характер и требуют столь же быстрой оценки их результативности, в том числе в пределах бюджетного года. Однако социально-экономические процессы отличаются инерционностью, у них совершенно другая, растянутая во времени динамика изменений и реагирования на действия органов власти. Иначе говоря, достигнутые за год результаты на самом деле могут являться следствием долгосрочных процессов, которые вообще не зависели от работы органа власти, или решений, принятых и реализованных гораздо раньше. Аналогичным образом вложенные в рассматриваемый период средства могут «окупиться» в средне- и долгосрочной перспективе, и «сходу» оценить эффективность их вложения нереально. Но раз так, необходимо оценивать вероятную скорость достижения результата, различать текущую (краткосрочную) и стратегическую (средне- и долгосрочную) эффективность, то есть «быстрые» и предполагаемые (будущие) результаты.

5. Даже будучи полностью корректным с точки зрения расчетов, механическое соотнесение затрат и результатов может получать разные

интерпретации. Ведь, как справедливо отмечает П.Хейне, эффективность является оценочной категорией и исчисляется исходя из представлений о ценности вложенного и достигнутого¹⁷. Разделяя эту позицию, А.Дегтярев полагает, что результаты осуществления публичной политики должны соотноситься с содержанием определенных ценностей¹⁸. В связи с этим целесообразно расширить ресурсный подход, дополнив его понятием качественной результативности, что, в свою очередь, предполагает наделяние результата социальными смыслами¹⁹. Подобная корректировка ресурсного подхода, требующая привлечения экспертных оценок и включенного наблюдения, особенно важна при оценке политической эффективности: поскольку в политике нет аналога прибыли, достигнутый результат там измеряется более сложными и тонкими категориями.

¹⁷ Хейне 1993: 169.

¹⁸ Дегтярев 2006.

¹⁹ В качестве английского эквивалента в этом случае, на наш взгляд, может использоваться термин «performance».

Так или иначе, анализ соотношения результатов и затрат не исчерпывает многообразия подходов к оценке эффективности органов власти. В частности, в работах Ахременко, наряду с таким соотношением, исследуется соответствие результатов целям и нормативам, то есть эффективность рассматривается с позиций целедостижения²⁰. Следуя этой логике, можно предложить инструментальный подход к оценке эффективности властных органов, связывающий последнюю со степенью и скоростью достижения поставленных целей. К несомненным достоинствам данного подхода относится то, что он избавляет нас от проблемы корректного определения результата, ибо тот, как правило, задан а priori в виде задач, нормативов, целевых индикаторов и т.п., включая сроки их достижения. Важно отметить, что подобный подход полностью коррелирует с установками классической школы государственного управления, ориентирующей органы власти на достижение определенных целей (обычно в заданные сроки и с помощью заданных методов)²¹.

²⁰ Akhremenko 2013.

²¹ Комаровский, Сморгун (ред.) 2004.

На наш взгляд, инструментальную эффективность (она же — эффективность целедостижения) следует подразделять на эндогенную, экзогенную и эталонную. В первом случае речь идет об эффективности применительно к целям, заявленным самим органом власти, во втором — к целям и нормативам, заданными другими властными структурами (например, вышестоящими). Что касается эталонной эффективности, то она привязана не к официально обозначенным и публично артикулированным, а к более или менее очевидным «идеальным» целям (эталонам) вроде достижения максимально возможного результата или оптимального баланса тех или иных сил (правда, в последнем случае эталон все-таки требует обоснования).

Одним из важнейших проявлений инструментальной эффективности выступает сбалансированность бюджета. Снижение бюджетного дефицита, государственного долга, дотационности (для субнациональных единиц) всегда включается в число показателей эффективности работы властных структур. Отсюда необходимость особого (финансового) измерения эффективности власти, в рамках которого бы оценивались качество бюджетного процесса и бюджетная сбалансированность. Для

этого измерения, как и для управленческого, важна прежде всего внутренняя организация процесса, а не его социально-политические импликация.

Вместе с тем у инструментального подхода имеются и слабые места, главное из которых — социальное и политическое обоснование целей. Как справедливо отмечает О.Шабров, «если критерием эффективности власти избрано достижение цели, то следует признать эффективной и власть, для общества разрушительную, если только разрушение является сознательно поставленной целью...»²². Считая «высшей целью, неотъемлемой функцией и предназначением власти, как и управления в целом... сохранение и развитие... общества», он настаивает на том, что, наряду с эффективностью целедостижения, необходимо иметь в виду и «эффективность по предназначению»²³, вводя в качестве критерия эффективности политической власти степень стабильности и развития общества²⁴. Проблемы, возникающие при оценке деятельности власти с позиций простого целедостижения, заставляют обратить более серьезное внимание на социальные и политические аспекты эффективности.

²² Шабров 2002: 130.

²³ Там же.

²⁴ Комаровский (ред.) 2006: 92.

Но прежде чем переходить к их рассмотрению, укажем на возможность еще одного подхода к эффективности власти. Его смысл — в выяснении того, в какой мере расстановка приоритетов в деятельности властных органов соответствует реально существующему проблемному полю. В отличие от «обычной» эффективности целедостижения, о которой говорилось выше, речь в данном случае идет о том, насколько поставленные цели и достигнутые результаты адекватны общественным потребностям. Эффективной является власть, которая верно расставляет приоритеты в своей политике. Такой подход, ориентированный на оценку эффективности определения приоритетов, можно назвать проблемным.

* * *

Оба описанных выше измерения эффективности власти — управленческое и финансовое — характеризуют работу государственной машины с точки зрения ее собственной организационно-финансовой оптимальности, в минимальной степени увязывая ее с тем воздействием, которое оказывает она на социальную и политическую среду. Чтобы учесть это воздействие, необходимо ввести социальное и политическое измерения эффективности (см. *табл. 2*).

Социальное измерение эффективности власти давно интересует исследователей, стремящихся уйти от «механистического» подхода. Для этого измерения принципиально важными являются отношения власти и общества.

Заметим, что социальные последствия учитываются многими методиками, но в разной степени и под разным углом зрения. Например, при оценивании политических программ (policies) ссылки на социальное измерение можно обнаружить сразу в трех концептах — собственно

Таблица 2 Основные измерения эффективности власти

<i>Измерение</i>	<i>Основные направления</i>	<i>Наиболее важные подходы</i>
Управленческое	1. Структурное (структурная компактность, структурная логичность) 2. Квалификационное 3. Исполнительское 4. Мотивационное (ресурсная мотивация, карьерная мотивация) 5. Финансовое	Инструментальный, ресурсный
Финансовое		Инструментальный
Социальное	1. Общесоциальное (дифференцировано по: а) индикаторам уровня и качества жизни б) отраслям социальной и социально значимой экономической сферы) 2. Социально-групповое (дифференцировано по: а) сбалансированной реализации всей совокупности социальных интересов б) конкретным социальным группам)	Ресурсный, инструментальный, проблемный
Политическое	1. Легитимационное 2. Общесистемное (средовое) 3. Режимные (демократическое, авторитарное, тоталитарное) 4. Акторные (дифференцированы по: а) сбалансированной реализации всей совокупности акторных интересов; б) конкретным акторам)	Ресурсный, инструментальный, проблемный

effectiveness (социальная эффективность — соответствие расходов достигнутому социальному результату), *outcome* (фактические социальные последствия реализации программы) и *impact* (косвенное воздействие на социальное поведение)²⁵. Российские специалисты в области государственного управления выделяют такие показатели его социальной эффективности, как «а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам; б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН; в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран; г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом»²⁶.

²⁵ См. Цыганков, Смирнова 2006.

²⁶ Атаманчук 2009: 483.

Социальную (а вместе с ней и политическую) эффективность власти необходимо соотносить с базисными направлениями государственной политики. Так, одна из несомненных социальных целей власти

заключается в обеспечении благосостояния граждан, достичь которого можно за счет извлечения и распределения ресурсов. Социальный смысл имеет и такое направление государственной политики, как поддержание порядка и безопасности в обществе путем регулирования человеческого поведения. Таким образом, благосостояние граждан и общественная безопасность могут считаться наиболее очевидными целями государственной политики, что вполне отвечает установкам сравнительной политологии²⁷. По мнению некоторых авторов, к ним же следует отнести обеспечение гражданских прав и демократии, а также экономическое развитие²⁸. Рассмотрение эффективности власти в контексте отношений власти и общества позволяет задействовать и ряд более частных исследовательских парадигм, связанных с влиянием социального капитала, политической подотчетностью, отношениями «принципал—агент», социально-экономической дифференциацией общества, институциональной силой государства и т.д.²⁹

²⁷ См., напр. Алмонд и др. 2002.

²⁸ Хейвуд 2005.

²⁹ Akhremenko 2013.

На наш взгляд, социальную эффективность власти целесообразно оценивать по двум направлениям.

1. Общесоциальное направление. В данном случае основные цели власти — это уровень и качество жизни граждан, представляющие собой и наиболее очевидный общественный интерес. Соответственно, ключевыми индикаторами эффективности власти здесь становятся доходы населения и обеспеченность его социальными благами.

Далее, уточняя и развивая оценку, можно выделить ряд направлений, связанных с повышением качества социально значимых сфер, таких как здравоохранение, образование, транспортная и жилищно-коммунальная инфраструктура, экология. С этими направлениями напрямую связана расходная политика государства, которая делится по статьям, соотношенным с указанными сферами. Помимо достижения высоких показателей и их положительной динамики можно обратить внимание на затраты, то есть на степень приоритетности социальных расходов в бюджетной политике (например, на то, какую долю в бюджетных расходах составляют те или иные социально значимые направления и как меняется эта доля и объем затрачиваемых средств год от года). Здесь можно использовать ресурсный, инструментальный и проблемный подходы, каждый из которых даст свои результаты.

2. Социально-групповое направление. При таком угле зрения рассматривается уже не общество в целом, а отдельные его группы, обладающие разными, а порой и противоположными интересами. Эффективность власти в целом достигается здесь за счет сбалансированной реализации групповых интересов и требований, то есть при измерении эффективности надо соотносить эти интересы и требования с действиями правительства. Это позволяет говорить не только о социальном, но и о политическом измерении эффективности, поскольку власть должна «проводить политику», i.e. дифференцировать свои приоритеты с учетом групповых интересов, что,

в свою очередь, зависит от того, какие интересы она представляет в большей мере. Иными словами, социально-групповое направление находится на стыке социального и политического измерений. Важным эмпирическим показателем эффективности в данном случае выступает поддержка властей различными социальными группами, для измерения которой можно использовать электоральную статистику и социологические методы. Следует обращать внимание и на обеспечение представительства различных социальных групп и/или выражающих их интересы политических сил в органах власти.

В рамках социально-группового направления оценка может быть как общей, так и дифференцированной. В первом случае оценивается сбалансированность социальных интересов с точки зрения их учета при принятии решений и в плане представительства в органах власти (между одним и другим возможен существенный зазор, свидетельствующий о формальном характере представительства). Во втором эффективность оценивается с позиций отдельных социальных групп, которые (по аналогии с отраслевой расходной политикой) могут быть для этой цели выделены и поименованы.

Собственно политическое измерение эффективности власти сложно полностью отделить от социального. Более того, политическая эффективность властных органов сильно зависит от особенностей политического режима, и поэтому цели власти могут кардинальным образом различаться. Так, для авторитарных режимов критически важной является проблематика политической стабильности и удержания властных полномочий, тогда как демократические режимы больше ориентированы на обеспечение свободной конкуренции. В связи с этим традиционная трактовка власти в терминах господства и подчинения в самом прямом и простом ее варианте может оказаться применимой к эффективности лишь авторитарных и тоталитарных режимов (как эффективность подчинения), но отнюдь не демократических.

Теоретически при оценке политической эффективности власти следовало бы делать упор на два аспекта — распределение властных полномочий между акторами (демонополизация власти и свободная конкуренция) и уровень общественной поддержки (легитимность). Однако, поскольку в случае авторитарных и тоталитарных режимов эффективность может определяться степенью контроля властвующей элиты над общественными отношениями, политическую эффективность власти целесообразно оценивать по следующим четырем направлениям.

1. Легитимационное направление. В рамках этого направления оценивается уровень поддержки власти гражданами. Для его измерения могут использоваться как результаты выборов, так и социологические данные. При этом необходимо учитывать характер легитимности, что требует привлечения не только количественных, но и качественных показателей поддержки, позволяющих оценивать ее основания, устойчивость и активность.

2. Общесистемное (средовое) направление. Здесь оценивается устойчивость политической системы, воспроизводство и эволюция политических институтов. В соответствии с системным подходом, анализируется взаимодействие политической системы с внешней средой, которое эффективно, если происходит адаптация к меняющимся условиям или (при неизменности таковых) самовоспроизводство системы. Неспособность обеспечить адаптацию или самовоспроизводство системы свидетельствует о неэффективности власти, чреватой утратой ею властных позиций, в том числе и в результате революции, итогом которой может стать формирование принципиально иной политической системы / режима.
3. Режимные направления. В данном случае эффективность связывается с особенностями распределения власти в зависимости от политического режима³⁰.
 - 3.1. Демократическая эффективность — монополизация власти, обеспечение свободной политической конкуренции.
 - 3.2. Авторитарная эффективность — монополизация власти, ее стабильность на институциональном уровне, стабильность или прямая преемственность властных позиций на персональном уровне, контроль над обществом.
 - 3.3. Тоталитарная эффективность — то же, что и авторитарная, но с добавлением идеологической индоктринации, предполагающей, что общество разделяет лежащие в основе режима идеологические установки.
4. Акторные направления. Здесь оценивается представительство в органах власти групповых политических интересов и учет их при принятии решений. Данные направления частично пересекаются с социально-групповым направлением социальной эффективности, однако речь в этом случае идет о группах, в той или иной степени организованных политически, — партиях, политически окрашенных группах давления и т.д. При таком угле зрения эффективность означает наибольшие возможности для реализации соответствующими группами своих интересов, то есть привязана к конкретным игрокам и определяется для каждого из них. Вместе с тем, по аналогии с социальным измерением, под эффективностью может пониматься и сбалансированная реализация всех акторных интересов.

* * *

Предложенная выше методика в принципе подходит для любого уровня власти, включая уровень субъектов РФ. Вместе с тем при использовании ее для оценки эффективности подобного рода субнациональных властных органов некоторые измерения и подходы должны быть адаптированы к особенностям региональной власти.

В силу более или менее стандартной организации бюрократической машины самыми универсальными являются «внутренние» измере-

³⁰ Применительно к гибридным режимам имеет смысл рассматривать как демократическую, так и авторитарную эффективность.

ния эффективности — управленческое и финансовое. В то же время применительно к управленческому измерению необходимо учитывать ограниченность региональных полномочий. Отсюда — более жесткие требования к структурному направлению, подразумевающие еще большую компактность органа власти и привязку его структуры к тем функциям (обеспеченным соответствующим финансированием), которые реально выполняет региональная власть. В России региональные правительства в структурном отношении нередко дублируют федеральное, что нельзя признать эффективным, поскольку это означает заведомо неравномерное распределение функций и расходных полномочий между структурными подразделениями. Нет смысла создавать подразделения, на которые по факту приходится не финансируемые мандаты, или те, что на бумаге решают задачи, не свойственные региональной власти.

В связи с этим встает задача разработки стандартных требований к размеру и внутренней структуре регионального органа власти и допустимых отклонений от стандарта, за пределами которых организация уже не сможет считаться эффективной (это предполагает использование инструментального подхода). Именно к этому стандарту должны привязываться квалификационные требования к чиновникам и нормативы финансирования аппарата. Вопросы создания мотиваций и поддержания исполнительской дисциплины едва ли нуждаются в столь жесткой регламентации и могут решаться непосредственно в регионах (что, естественно, подразумевает возможность использования собственных индикаторов финансового поощрения, карьерного роста и выполнения должностных обязанностей). В России данному измерению не уделяется достаточного внимания, хотя от него зависит очень и очень многое.

Финансовое измерение эффективности в целом идентично для всех уровней власти. Как правило, наиболее общими здесь являются цели, связанные с обеспечением сбалансированности бюджета. Дополнительной целью субнациональных органов может быть снижение бюджетной зависимости от трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня.

В России определением целей финансовой политики и оценкой связанной с ними эффективности занимается федеральное Министерство финансов, использующее стандартные процедуры, базирующиеся на инструментальном подходе. Так, при мониторинге выполнения регионами требований Бюджетного кодекса качество бюджетного процесса оценивается по шести параметрам: качество бюджетного планирования (7 показателей); качество исполнения бюджета (7 показателей); качество управления долговыми обязательствами (6 показателей); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (8 показателей); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (10 показателей); степень прозрачности бюджетного процесса (8 показателей). Правда, результаты этого мониторинга не включаются в единую систему оценки эффективности деятельности региональной исполнительной власти и не имеют каких-либо последствий в виде поощрений и санкций, оставаясь не более чем

«информацией к сведению». Не составляет Минфин и рейтинг регионов, а просто делит их на три группы — с высоким, надлежащим и низким качеством управления региональными финансами.

Главную трудность, разумеется, представляют социальное и политическое измерения эффективности, тем более что здесь могут использоваться различные подходы и их комбинации. В российской практике применяются ресурсный и инструментальный подходы. При этом остро встает проблема корректного определения как целей, так и результатов деятельности региональных органов власти.

Укрепление властной вертикали и создание системы подотчетности назначаемых губернаторов Кремлю обернулись фактическим отказом от важнейшего принципа федерализма, предполагающего разграничение полномочий между центром и регионами. Вместо этого центр стал по своему усмотрению ставить перед губернаторами задачи, требуя их выполнения. Персональное обновление губернаторского корпуса, сопровождавшееся появлением большого числа так называемых «варягов», привело к усилению зависимости глав регионов от центра, по сути превратив их в элемент единой государственной машины.

Оценка эффективности губернаторов была нужна центру прежде всего для того, чтобы усилить их ориентацию на центральную власть и попытаться создать основания для кадровых решений. На смену федералистскому принципу разграничения полномочий *de facto* пришла практика наделения региональной власти ответственностью за решение определенных центром задач³¹. С точки зрения региональных полномочий и финансовых возможностей эта ответственность была избыточной и неподъемной, что, однако, вполне устраивало центр, так как ставило региональные власти в заведомо уязвимое положение.

Анализируя списки индикаторов эффективности, представленные в президентских указах 2007 и 2012 гг. и последующих постановлениях правительства, и данные, собираемые Министерством регионального развития, можно увидеть целый ряд проблем. Первая из них — это сомнительная релевантность используемых показателей с точки зрения возможности регионов обеспечить их должный уровень и динамику. Вторая — избыточность показателей, особенно в списке 2007 г., где их счет шел на сотни. Подобное обилие показателей потребовало разработки специальной методики для выведения синтетической оценки, а эта методика, в свою очередь, оказалась предельно упрощенной и включала в себя экспертные оценки, обоснованность которых была далеко не очевидной. Третья — бросающееся в глаза стремление сорентировать региональную власть на решение поставленных федеральным правительством задач, в том числе связанных со структурными реформами и оптимизацией расходов (которая на деле означала их сокращение, ибо именно центр определял, какие расходы неэффективны).

Стоит отметить, что подход Минрегиона к измерению эффективности в чем-то близок к подходу Всемирного банка, о котором шла речь выше: налицо и ориентация на конкретного заказчика, и концептуаль-

³¹ Данная установка проявилась еще при принятии в 1999 г. базового федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», возлагающего на региональную исполнительную власть ответственность за комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории.

ная аморфность оценки. Так, в докладе министерства, посвященном презентации данных за 2010 г., можно найти следующую формулировку: «...Комплексная оценка по достигнутому уровню и динамике эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за период 2007—2010 годы включает в себя анализ реализации структурных реформ на уровне региона, в том числе внедрения современных инструментов управления, степени оптимизации бюджетной сети и кадрового потенциала и, в конечном счете, оценивает влияние деятельности органов исполнительной власти на отдельные параметры, определяющие качество жизни населения региона»³². С одной стороны, в этом определении четко сказано, что центр ждет от регионов прежде всего финансовой и кадровой оптимизации и ориентирует их на структурные реформы, разработкой которых занимается федеральное правительство. По сути, это и есть вертикальная подотчетность. С другой стороны, в нем вроде бы поставлена благая социальная цель — повышение качества жизни населения. Но поскольку далеко не очевидно, что заявленная «оптимизация» положительно повлияет на достижение этой цели, социальное измерение оказывается смазанным и размытым.

³² Доклад 2010: 4.

Примечательно, что со временем тенденция к упрощению оценок эффективности региональной исполнительной власти и перекладыванию на регионы ответственности за достижение целевых показателей, которые от них мало зависят, все больше нарастала.

Впервые об оценке эффективности исполнительной власти субъектов Федерации было заявлено на заседании президиума Госсовета 13 сентября 2006 г. С 2007 г. более или менее стабильно оценивались девять направлений — экономическое развитие, здравоохранение, физическая культура и спорт, общее образование, профессиональное образование, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан, организация государственного управления. В 2010 г. к этим направлениям были добавлены еще два — энергосбережение и охрана окружающей среды.

Вместе с тем итоговая оценка, на основании которой составлялся рейтинг регионов и принимались решения об их поощрении, была все-таки сфокусирована на региональной сфере полномочий. Она проводилась по четырем направлениям: экономика и государственное управление; здравоохранение; образование; жилищное строительство и ЖКХ. В рамках каждого из этих направлений использовались три показателя — результативность деятельности, эффективность расходования бюджетных средств и удовлетворенность населения. Другими словами, речь шла о сочетании ресурсного и инструментального (в его экзогенной версии, поскольку нормативы определял центр) подходов с привлечением социологических данных (фиксирующих уровень удовлетворенности).

В 2012 г., после возвращения В.Путина на пост президента, довольно оперативно была проведена работа по определению новых

требований центра к региональной власти. Эти требования прямо или косвенно сформулированы уже в серии президентских указов от 7 мая 2012 г., где затрагиваются практически все направления государственной политики. Непосредственно эффективности региональной власти посвящен указ президента № 1199 от 21 августа 2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этот указ (с учетом последующих уточнений) свел отчетность к 10 показателям, слабо связанным с полномочиями и возможностями региональной власти. Иными словами, с усилением вертикальной подотчетности проблема релевантности показателей лишь обострилась. Вместе с тем эти изменения четко продемонстрировали, в чем состоит смысл оценки: ставя перед регионами общеэкономические и общесоциальные задачи и вынуждая их изыскивать ресурсы для решения таковых, центр тем самым пытается превратить региональные органы в ассистентов федеральной власти, помогающих ей повысить ее собственную эффективность и уровень поддержки. Об этом наглядно свидетельствует список показателей, в котором непосредственно к региональной власти относится разве что последний, тогда как все остальное определяется множеством не зависящих от нее (а в некоторых случаях — и от власти вообще) причин:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);
- оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями;
- объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета;
- средний уровень безработицы;
- реальные денежные доходы населения;
- удельный вес введенной площади жилых домов в общей площади жилищного фонда;
- доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших Единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений;
- смертность населения (без показателя смертности от внешних причин);
- оценка населением деятельности региональных органов государственной власти.

Кроме того, существует набор индивидуальных показателей (в разных субъектах РФ они могут быть разными) по шести направлениям, которые напоминают о прежней системе оценки и ближе к реальной работе региональных органов: доходы населения; демография и здравоохранение; образование; обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; создание благоприятной и безопасной среды про-

живания. Однако единой для всех регионов, сравнимой оценки по этим направлениям не предусмотрено.

Стремление возложить на региональные органы решение общегосударственных задач наглядно проявилось и в указе президента № 1276 от 10 сентября 2012 г. «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности». Примечательно, что, помимо дополнительного показателя эффективности, этот указ вводит совместную ответственность федеральной и региональной исполнительной власти, по сути рассматривая их как элементы единой системы государственной власти.

* * *

Таким образом, для российской оценки эффективности региональных исполнительных органов характерно расширительное применение инструментального подхода. Постоянно экспериментируя, центр возлагает на регионы обязанности, которые слабо или вообще никак не соотносятся со сферой их компетенции и финансовыми возможностями. В сущности, это тактика выжимания из региональной власти максимума ресурсов и инициативы для решения задач, важных для федеральной власти и обеспечения ее стабильности. Собственно показатели относятся преимущественно к социальному измерению, но есть и такие, которые отчасти выходят за его рамки и связаны с обеспечением экономического развития (инвестиции, повышение роли малого бизнеса, предпринимательский климат и т.п.). Впрочем, предложенная выше методика не предусматривает выделения особого экономического измерения: ввиду социальной значимости показателей экономического развития и их влияния на уровень, качество жизни и интересы различных социальных групп, по нашему убеждению, они должны рассматриваться в рамках социального измерения.

На наш взгляд, необходима более корректная и научно обоснованная оценка эффективности региональной власти в России по ее социальному измерению (включающему и вопросы экономического развития). В силу особенностей функционирования властной вертикали сейчас доминирует экзогенный инструментальный подход, когда основные цели определяет федеральный центр (было бы интересно дополнить его эндогенным, то есть исследованием эффективности достижения региональными властями тех целей, которые они сами ставят перед собой в своих стратегиях и иных публичных документах). Как ни парадоксально, не хватает ресурсного подхода: сколько-нибудь корректный анализ соотношения затрат и результатов с помощью математических методов можно найти лишь в отдельных специальных исследованиях³³, но не в официальной оценке. Полностью отсутствует проб-

³³ См., напр. Ахременко 2012.

лемный подход, требующий социологических исследований и экспертных опросов с целью выявления проблемного поля в каждом субъекте Федерации.

Немалые сложности вызывает определение тех результатов (в логике ресурсного подхода), которые в наибольшей степени зависят от региональной власти (с ними же можно более обоснованно связывать цели, если следовать инструментальному подходу). Теоретически в данном случае целесообразно исходить из перечня вопросов, отнесенных к компетенции региональных структур. Для их выявления можно использовать российскую Конституцию (ст. 72 и 73), но поскольку ее положения носят слишком общий характер, имеет смысл обратиться к §3 ст. 26.2 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», где перечислены полномочия, которые регионы осуществляют за счет собственных бюджетных средств. Этот список, включающий на сегодняшний день 73 позиции (не считая более частных, обозначенных подпунктами), по идее мог бы лечь в основу перечня индикаторов для оценки эффективности региональной власти³⁴.

³⁴ Хотя тонкостей тут гораздо больше. Например, имеются вопросы местного значения, которые не относятся к числу федеральных, но не входят в собственно региональную компетенцию. Кроме того, существует разграничение полномочий посредством иных федеральных законов, практика передачи полномочий от одного уровня власти к другому, особый порядок разграничения полномочий в сложносоставных субъектах Федерации, договорная практика разграничения полномочий и др.

Вместе с тем необходимо учитывать, что вследствие финансовых ограничений фактическая реализация региональных полномочий отличается от установленной законом. Так, в 2010 г. 21,9% в структуре консолидированных региональных бюджетов (то есть с учетом муниципального уровня) составляли расходы на образование, 17,6% — на собственно социальную политику (основная часть этих денег проходит по статье «социальное обеспечение населения»), 16,6% — на экономику (в том числе 7,9% на транспорт и дорожное хозяйство), 12,6% — на жилищно-коммунальное хозяйство, 12% — на здравоохранение, физкультуру и спорт, 3,9% — на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, 3,4% — на культуру, кинематографию и СМИ, 0,2% — на охрану окружающей среды³⁵. Из приведенных данных видно, что три четверти средств, находящихся в распоряжении субъектов РФ, уходит на различные направления социальной политики, ЖКХ и транспортно-дорожную инфраструктуру, и — с этой точки зрения — именно за них и нужно спрашивать региональные власти.

³⁵ Рассчитано на основе данных Федерального казначейства РФ (www.roskazna.ru).

В любом случае определение индикаторов социальной эффективности региональной власти (важных прежде всего для общесоциального направления) не может быть умозрительным и требует длительной апробации. Предварительно можно предложить три варианта: а) общие показатели уровня и качества жизни (с учетом того, что вклад региональной власти в их достижение условен и ограничен); б) показатели, прямо связанные с региональными полномочиями; в) показатели, связанные с реальной расходной политикой регионов. Второй и третий варианты нужны для того, чтобы верно расставить приоритеты (и, возможно, определить веса индикаторов при расчетах) для отраслевой дифференциации общесоциального направления.

Что касается социально-группового направления, то тут не обойтись без специальных исследований, нацеленных на выявление наиболее значимых социальных групп в регионе, идентификацию их интересов и анализ реализации этих интересов в политике региональной власти (для этого направления наиболее полезен проблемный подход). Для получения информации о степени удовлетворенности различных социальных групп работой органов региональной власти имеет смысл задействовать социологические методы.

Наименее разработанным является политическое измерение. Здесь можно говорить лишь о наличии замеров по легитимационному направлению. В первую очередь речь идет о данных социологических опросов, проводимых в рамках официальной оценки эффективности региональной власти, однако эта тема затрагивается и в исследованиях других социологических служб. Для определения уровня поддержки власти населением могут использоваться и результаты выборов — но, разумеется, с учетом искажений, типичных для системы электорально-авторитаризма.

Применительно к общесистемному направлению необходимы специальные исследования, ориентированные на анализ взаимодействия региональной власти с социальной средой и ее адаптации к требованиям последней. Наиболее очевидным проявлением неэффективности в данном случае выступает смена лиц, занимающих властные позиции (особенно если она происходит в результате выборов), но, конечно, более корректным было бы выявление обусловленных такой сменой институциональных изменений, что позволило бы говорить о реальной адаптации власти.

В режимном отношении российский случай является гибридным с явным креном в сторону авторитаризма. В связи с этим при оценке эффективности региональной власти решающее значение имеют показатели, свидетельствующие о консолидации и моноцентризме регионального политического режима³⁶, такие как сдерживание протестной активности, консолидация элиты и контроль над законодательной властью и местным самоуправлением. Тем не менее может быть измерена и демократическая эффективность. И хотя не вызывает сомнений, что региональные власти вряд ли будут прилагать усилия к ее повышению, было бы полезно разработать индикаторы, которые бы указывали на бесконфликтное взаимодействие различных — и неподконтрольных друг другу — формальных и неформальных центров власти.

Наконец, рассмотрение акторных направлений требует прежде всего идентификации действующих в регионе политических акторов и их интересов. После этого можно приступать к анализу реализации этих интересов органами власти.

Иными словами, разработка методологии оценки социальной и политической эффективности региональной власти в России, по сути, только начинается, и существующий опыт правительственной оценки мало что дает, кроме данных, которые еще нуждаются в правильной ин-

³⁶ *Turovsky 2010.*

терпретации. В дальнейшем мы предполагаем приступить к выработке более конкретных индикаторов и апробации предлагаемой методики. Вполне возможно, что в ходе этого процесса описанные выше направления и подходы будут скорректированы.

Библиография

- Алмонд Г.**, Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. 2002. *Сравнительная политология сегодня*. — М.
- Агаманчук Г.В.** 2009. *Теория государственного управления*. — М.
- Ахременко А.С.** 2012. *Эффективность органов власти в российских регионах (по итогам 2010 года)*. Препринт WP14/2012/02. — М.
- Вебер М.** 2003. *Политические работы (1895—1919)*. — М.
- Дегтярев А.А.** 2004. *Принятие политических решений*. — М.
- Дегтярев А.А.** 2006. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе // *Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ*. — М.
- Доклад об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 года** (http://minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/).
- Комаровский В.С.**, Сморгун Л.В. (ред.) 2004. *Политико-административное управление*. — М.
- Комаровский В.С.** (ред.) 2006. *Политология*. — М.
- Хейвуд Э.** 2005. *Политология*. — М.
- Хейне П.** 1993. *Экономический образ мышления*. — М.
- Цыганков Д.Б.**, Смирнова М.В. 2006. *Анализ и оценивание государственных программ и отраслевых политик*. — М.
- Шабров О.Ф.** 2002. Политическая власть, ее эффективность и легитимность // Комаровский В.С. (ред.). *Политология*. — М.
- Akhremenko A.** 2013. Good Governance: Efficiency and Effectiveness in Russian Regional Healthcare // Reisinger W.M. (ed.) *Russia's Regions and Comparative Subnational Politics*. — L., N.Y.
- Kaufmann D.**, Kraay A., Mastruzzi M. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper № 5430* (www.papers.ssrn.com/sol3/papers.sfm).
- Osborne D.**, Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. — N.Y.
- Turovsky R.** 2010. The Liberal and the Authoritarian: How Different Are the Russian Regions? // Gel'man V., Ross C. (eds.) *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*. — Ashgate.
- Wollmann H.** 2003. *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. — Cheltenham, Northampton.