

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 8, №3 (2016) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol8-3>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/70EVN316.pdf>

Статья опубликована 16.06.2016.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Вишняков Я.Д., Киселева С.П., Семилетова Е.В. Методологические подходы к оценке государственного управления эколого-ориентированным развитием // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 8, №3 (2016) <http://naukovedenie.ru/PDF/70EVN316.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

Публикация подготовлена в рамках научного проекта РГНФ №15-02-00616 «Разработка механизма эколого-ориентированного технологического развития экономики»

УДК 338

Вишняков Яков Дмитриевич

ФГОУ ВО «Государственный университет управления», Россия, Москва¹
Заведующий кафедрой «Управления природопользованием и экологической безопасностью»
Доктор экономических наук, профессор
E-mail: vishnyakov1@yandex.ru

Киселева Светлана Петровна

ФГОУ ВО «Государственный университет управления», Россия, Москва
Зам. заведующего кафедрой «Управления природопользованием и экологической безопасностью»
Доктор экономических наук, профессор
E-mail: svetlkiseleva@yandex.ru

Семилетова Елена Викторовна

ФГОУ ВО «Государственный университет управления», Россия, Москва
Соискатель
E-mail: L6197177@gmail.com

Методологические подходы к оценке государственного управления эколого-ориентированным развитием

Аннотация. Обязательным элементом системы государственного управления на современном этапе является оценка ее результативности и эффективности. В настоящее время в России комплексная оценка государственного управления эколого-ориентированным развитием не осуществляется. В статье рассматриваются отдельные элементы оценки государственного управления, в которых отражаются различные аспекты эколого-ориентированного развития и могут стать основой для комплексной оценки государственного управления эколого-ориентированным развитием. Предложен подход к формированию единой системы показателей оценки государственного управления эколого-ориентированным развитием в целях мониторинга достижения ключевых стратегических целей в области эколого-ориентированного развития. Авторами предложены показатели, отражающие достижение приоритетных направлений государственной экологической политики по переходу на принципы «наилучших доступных технологий». Также рассматриваются вопросы подготовки квалифицированных управленческих кадров в целях обеспечения эколого-ориентированного развития страны.

¹ 125362, Москва, Георгиевский пер., д. 2

Ключевые слова: государственная экологическая политика; стратегические цели, эколого-ориентированное развитие; государственное управление; эффективность государственного управления; результативность деятельности органов власти; государственные программы; планы деятельности ведомств; система показателей; экологическая информация; наилучшие доступные технологии; управленческие кадры; эколого-ориентированное образование в интересах устойчивого развития

Обязательным условием функционирования системы государственного управления является оценка ее результативности и эффективности. Оценка государственного управления необходима не только для государственных органов власти, но и для общества, и позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов, а для государственных служащих - усовершенствование управленческой деятельности [2].

Эколого-ориентированное развитие (ЭОР) страны требует создания адекватной системы мониторинга достижения установленных стратегических целей в области ЭОР. В настоящее время в России применяются отдельные элементы оценки государственного управления, однако единой системы оценки государственного управления ЭОР пока не создано. В этой связи целесообразно провести анализ действующих инструментов оценки отдельных аспектов государственного управления и предложить подходы к формированию комплексной системы оценки государственного управления ЭОР.

Целью проведения оценки государственного управления является определение результата и приносимого эффекта - экономического, социального, экологического, политического и т.д. При этом государственное управление (public administration) в его широком понимании представляет собой деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (public policy) [3].

Однако в отличие от оценки эффективности коммерческой деятельности, где основным критерием эффективности является прибыль, система государственного управления требует разработки иных подходов в связи с тем, что результат государственной деятельности трудно поддается измерению.

В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года стратегическая цель закреплена как «устойчивое развитие страны посредством решения триединой задачи: обеспечение экономического роста и социального развития, а также сохранение экологического потенциала страны»². В целях мониторинга достижения указанной цели требуется создание адекватной системы управления эффективностью и результативностью государственной деятельности на всех уровнях, включающей систему целеполагания, мониторинга достигнутых результатов и оценки эффективности.

Однако в настоящее время решение задач ЭОР затруднено в связи с тем, что система государственного управления ЭОР характеризуется следующими признаками:

1. Отсутствие единого органа власти, осуществляющего выработку и реализацию государственной политики, а также нормативно-правовое регулирование в области ЭОР.

² Утверждены Президентом России 30 апреля 2012 года.

2. Отсутствие единого документа стратегического планирования в области ЭОР, цели и задачи ЭОР включены в целый ряд стратегических документов по разным направлениям государственной политики.

В этой связи необходимость обеспечения комплексного подхода к мониторингу достижения стратегических целей ЭОР еще более актуальна. «Экологическая функция государства должна быть оптимизирована с наивысшим эффектом для общества в соответствии с целями и задачами государственной экологической политики» [4, с. 88]. К целям создания системы оценки государственного управления ЭОР можно отнести следующие:

- предоставление руководству страны информации о реализации государственной политики в области экологического развития и смежных областях (промышленная политика, жилищно-коммунальный сектор и т.д.);
- предоставление гражданам информации о результативности уполномоченных в области ЭОР государственных органов исполнительной власти, об экономической эффективности их деятельности и т.п.

Принципами построения такой системы оценки являются: взаимоувязка всех элементов управления (цели - задачи - мероприятия – ресурсы); планирование «сверху вниз», исходя из стратегических целей ЭОР; ориентация на показатели конечного эффекта ЭОР; информационная открытость деятельности уполномоченных в области ЭОР органов власти.

В настоящее время информация о косвенных эффектах управленческой деятельности государства в области ЭОР содержится в открытых информационных источниках, например:

1. Специализированных: государственных докладах: «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации», «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации» и др.; информации о реализации государственных программ Российской Федерации, в частности государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы»; отчетах Счетной палаты РФ о результатах контрольных мероприятий по вопросам, касающихся ЭОР; рейтингах субъектов РФ по различным аспектам экологического развития (Интерфакс ЭРА, РИА-новости и др.).
2. Статистических: бюллетенях «Основные показатели охраны окружающей среды в Российской Федерации»; сборниках «Промышленность России», «Охрана окружающей среды», «Сельское хозяйство, охота и лесоводство в России» и др.
3. Корпоративных: нефинансовой отчетности (отчетности в области устойчивого развития, корпоративной социальной отчетности).

Вместе с тем в системе государственного управления имеется ряд элементов оценки государственного управления, характеризующих в том числе ЭОР страны, к которым можно отнести следующие:

- Оценка эффективности реализации государственных программ РФ. Из 40 государственных программ 7 касаются вопросов ЭОР [5]. Результат - Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ за отчетный период.
- Оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Предметом оценки являются отчеты ведомств о реализации среднесрочных планов своей деятельности. Результат - Годовой отчет о реализации планов деятельности ФОИВ.

- Оценка эффективности деятельности субъектов РФ. Осуществляется на основе 12 обязательных и 2 индивидуальных показателей. Результат - Ежегодный доклад о комплексной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.
- Оценка эффективности расходования средств федерального бюджета. Осуществляется Счетной палатой РФ в рамках различных проверок расходования бюджетных средств (по ведомствам, проектам, направлениям). Результат - отчеты о результатах проведенных контрольных мероприятий.
- Оценка эффективности нормативно-правовых актов (НПА). Осуществляется в отношении действующих и разрабатываемых актов в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Результат - заключения об оценке фактического воздействия НПА и заключения об оценке регулирующего воздействия НПА.

По мнению авторов, на первом этапе создания комплексной системы оценки государственного управления ЭОР целесообразно объединить уже имеющиеся результаты «оценок» в одном документе - Сводном докладе об оценке государственного управления ЭОР. Организационная схема его формирования представлена на рис. 1.



Рисунок 1. Организационная схема формирования Сводного доклада об оценке государственного управления эколого-ориентированным развитием (составлено авторами)

Оценку эффектов от проведения оценки государственного управления ЭОР целесообразно осуществлять на основе соответствующей системы показателей. Анализ показателей, используемых в рассмотренных элементах оценки, позволил выявить следующие проблемы:

- некоторые стратегические цели ЭОР, установленные в документах стратегического планирования, не имеют соответствующих показателей ни на

уровне государственных программ, ни на уровне ведомственных планов (например, цель «Снижение выбросов парниковых газов до уровня не более 75% от уровня 1990 г.»);

- отдельные показатели государственных программ не обеспечены ведомственными показателями (например, объем выбросов топливно-энергетического комплекса, объем образованных отходов, водоемкость ВВП);
- ведомственные показатели не охватывают всех направлений деятельности, вытекающих из целей и задач государственных программ;
- обязательные показатели эффективности деятельности субъектов РФ не содержат показателей, характеризующих ЭОР и т.д.

В этой связи система показателей в области ЭОР требует совершенствования, что позволит: 1) обеспечить единство показателей ЭОР на федеральном, региональном и ведомственном уровнях оценки достижения стратегических целей ЭОР национального уровня; 2) усилить ведомственную «ответственность» за достижение показателей государственных программ; 3) обеспечить участие субъектов РФ в реализации стратегических целей ЭОР национального уровня (в рамках своих полномочий); 4) установить единые требования к отраслевым документам стратегического планирования.

Авторами предлагается система показателей ЭОР, которая предусматривает установление взаимосвязанных показателей на уровне государственных программ, ведомственных планов деятельности (с учетом компетенции) и субъектов РФ с учетом утвержденных стратегических целей ЭОР. В целях обеспечения единства показателей оценки авторами предложены «дополнительные» показатели. На рисунке 3 приведен пример построения указанной системы на примере области обращения с отходами.

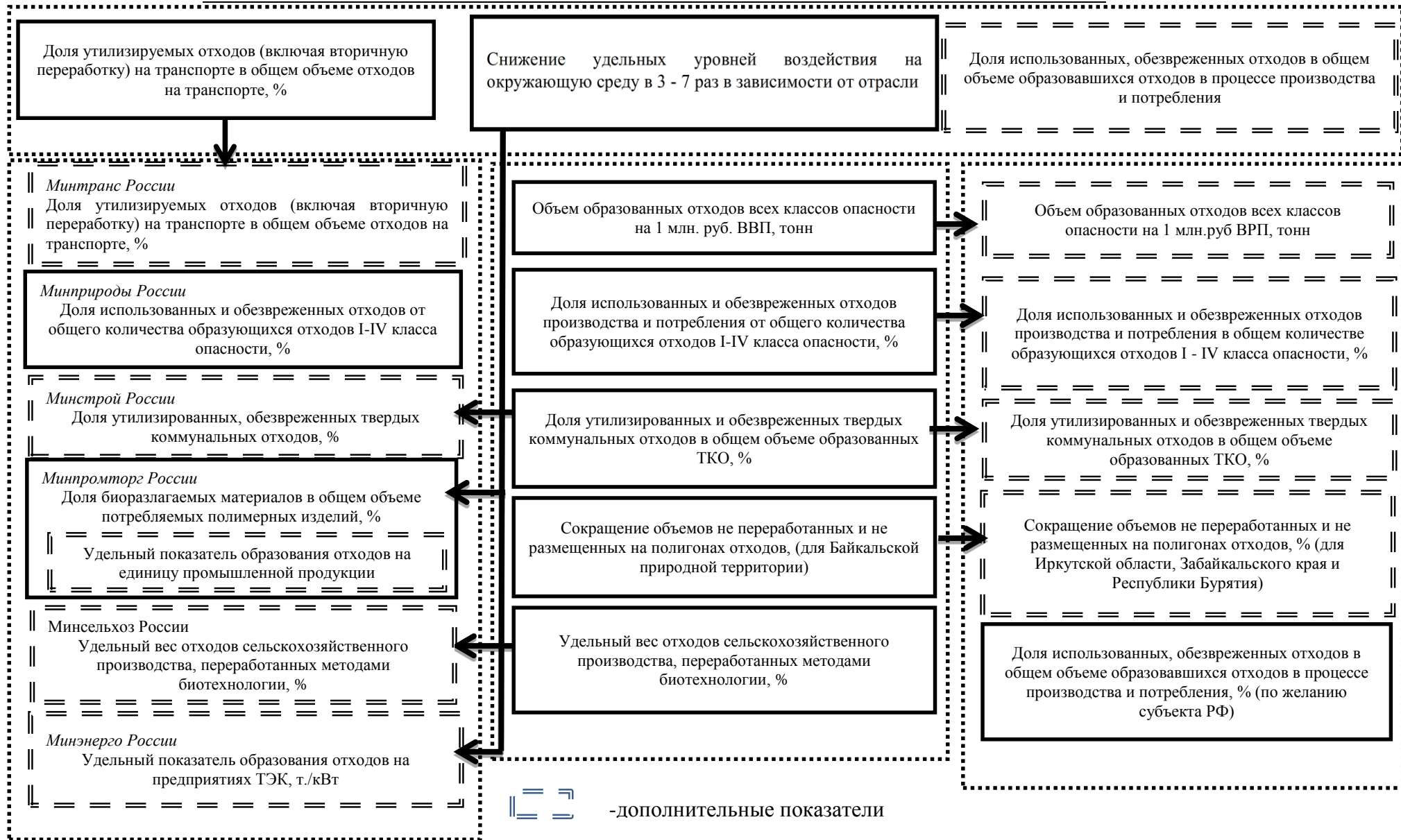


Рисунок 2. Система комплексных показателей оценки эколого-ориентированного развития в области обращения с отходами (составлено авторами)

Приоритетным направлением государственной экологической политики является внедрение принципов наилучших доступных технологий (НДТ) и переход на технологическое нормирование воздействия на окружающую среду (вместо применяемого сейчас санитарно-гигиенического нормирования на основе предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ). Достижение целей ЭОР на основе НДТ требует корректировки всей системы управления охраной окружающей среды. Необходимо создать правовые, экономические и институциональные условия перехода промышленных предприятий на НДТ. Это в свою очередь требует оптимизации мер государственного регулирования и их совершенствования, а также корректировку существующей системы показателей, отражающих промежуточные и конечные результаты такой политики [7].

Авторами проведен анализ положений Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в редакции 219-ФЗ)³, что позволило предложить показатели, которые целесообразно использовать при мониторинге внедрения принципов НДТ:

1) *Доля предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность на объектах I категории, и получивших комплексное экологическое разрешение, в общем количестве предприятий I категории (%).* Учитывая разные «стартовые» условия для внедрения НДТ в отраслях промышленности (текущая ситуация с основными фондами, инвестиционные возможности и т.д.) предложено включение показателя в программы развития отраслей промышленности отдельно по областям применения НДТ (например, по производству меди, по добыче угля и т.д.).

2) *Количественные значения «маркеров» по областям применения НДТ.* Анализ 10 утвержденных информационно-технических справочников НДТ позволил установить, что для каждой области применения НДТ предусмотрено обязательное установление маркерных веществ/маркерных показателей («маркеров»), которыми служат: 1) вещества, характеризующие наиболее существенное воздействие на окружающую среду конкретного вида производственной деятельности (NO_x, SO₂, ХПК, БПК и др.); 2) показатели ресурсо- и энергоэффективности, характерные для различных производственных процессов: удельный расход топлива/энергии; удельный расход сырьевых материалов; удельные выбросы/сбросы загрязняющих веществ.

Необходимо отметить, что на государственном уровне уже поставлена задача по внедрению системы мероприятий и показателей, характеризующих переход на принципы НДТ. Так, Комплексом мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий предусмотрено включение таких показателей в государственные программы и планы их реализации (п.15) и программы инновационного развития крупнейших организаций с участием государства (п.16)⁴. Таким образом, предложенные показатели могут быть использованы для решения указанных задач, а также обеспечить мониторинг перехода на НДТ в рамках предложенного Сводного доклада об оценке государственного управления ЭОР.

³ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2014 года № 398-р «Об утверждении Комплекса мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принцип наилучших доступных технологий (НДТ) и внедрение современных технологий». – Режим доступа: <http://government.ru/docs/11258/> (дата обращения 14.05.2016).

Следует отметить, что необходимым условием повышения эффективности государственного управления ЭОР является развитие эколого-ориентированного управленческого образования в интересах технологического развития на основе трех компонентов [1; 8]:

1. Подготовка управленцев (менеджеров) с современными общими знаниями в области охраны окружающей среды, природопользования, ресурсосбережения и экологической безопасности.
2. Включение в качестве обязательных эколого-ориентированных дисциплин в образовательные программы по направлению «Менеджмент» (в базовую и вариативную часть учебного плана).
3. Включение эколого-ориентированной компоненты в программы всех дисциплин, практик, итоговой аттестации образовательных программ по направлению «Менеджмент».

Образовательные программы по подготовке управленцев с современными общими знаниями в области охраны окружающей среды, природопользования, ресурсосбережения и экологической безопасности должны включать естественно-научную, социально-гуманитарную, экономико-управленческую составляющие, а также составляющую, отражающую специфику профессии. В качестве обязательных эколого-ориентированных дисциплин в образовательных программах по направлению "Менеджмент" необходимо включать такие дисциплины как экология, экология и рациональное природопользование, ресурсосбережение, экономика природопользования, экологический менеджмент, общая теория рисков и иные дополнительные дисциплины в зависимости от специфики ВУЗа. Развитие эколого-ориентированного управленческого образования с учетом изложенных позиций требует соответствующей институализации, включая эколого-ориентированное развитие всех основных сфер научно-образовательной деятельности ВУЗа [8, 9].

Таким образом, оценка государственного управления ЭОР на основе сбалансированной системы показателей может стать мощным инструментом совершенствования системы государственного управления в целях достижения стратегических целей ЭОР. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: структура органов власти и оптимальное распределение полномочий, эффективность бюджетных расходов и др. [10].

Подготовка предложенного Сводного доклада позволит объединить разного рода оценки по конкретному направлению государственной политики - обеспечение эколого-ориентированного развития. Формирование Сводного доклада об оценке государственного управления ЭОР является первым этапом создания механизма комплексной оценки государственного управления ЭОР. В дальнейшем потребуются углубленное изучение вопросов научно-методического обеспечения оценки государственного управления ЭОР в целях повышения результативности и эффективности государственного управления ЭОР с привлечением научного и экспертного сообщества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Эколого-ориентированное инновационное развитие национальной экономики. М.: «ЦНИТИ «Техномаш», 2009 г.
2. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным // Интернет-журнал «Наукоедение». [Электронный ресурс] - Режим доступа: свободный, загл. с экрана, №1, 2012.
3. Демидов А.Ю. Государственный аппарат: эффективность и результативность деятельности // А.Ю. Демидов. - М.: Изд. дом «Бюджет», 2013, с. 11.
4. Муравых А.И. Экологическое управление: уч. пособие. - М.: изд-во РАГС, 2004. - 178 с.
5. Семилетова Е.В. Цели экологического развития в системе государственного управления Российской Федерации // Горизонты экономики. М.: Экономика, №6 (19), 2014, с. 29-33.
6. Киселева С.П., Семилетова Е.В. Эффективность государственного управления при решении стратегических задач в области эколого-ориентированного технологического развития // Экономические и гуманитарные науки. Орел: УНПК, №12 (287), 2015, с. 59-67.
7. Семилетова Е.В. Эффективность государственного управления эколого-ориентированным развитием России: цели и показатели // материалы 2-й науч.-практ. конф. «Эффективное управление». М.: Полиграф сервис, 2016, с. 81-85.
8. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Развитие эколого-ориентированного управленческого образования в России. Научно-теоретический журнал «Вестник Университета (Государственный университет управления)». М.: Издательский дом ГУУ. №12 (Ноябрь) 2015 г. - с. 284-294.
9. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Управление рисками и обеспечение безопасности социально-экономических систем: эколого-ориентированное управленческое образование (опыт Государственного университета управления) / Интернет-журнал «Наукоедение». [Электронный ресурс]- Режим доступа: свободный, загл. с экрана. №3, 2013.
10. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2009.-188 с.
11. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления - жизненно важная проблема сохранения российской государственности. - М.: Дело, 2007.
12. Никонова И.А. Оценка эффективности деятельности институтов развития // Промышленные ведомости. - 2009. - №11-12.

Vishnyakov Yakov Dmitrievich

State university of management, Russia, Moscow
E-mail: vishnyakov1@yandex.ru

Kiseleva Svetlana Petrovna

State university of management, Russia, Moscow
E-mail: svetlkiseleva@yandex.ru

Semiletova Elena Viktorovna

State university of management, Russia, Moscow
E-mail: L6197177@gmail.com

State administration of environmental-focused development: methodological approaches of efficiency

Abstract. Article considered state administration in the fields of environmental-focused development. Efficiency of the state administration assessment is the obligatory part of the state administration system. However state administration of environmental-focused development system in Russia doesn't hold on. Some elements of state administration efficiency are described. Methodological approaches of state administration in the fields of environmental-focused development efficiency and effectiveness are suggested. Indicators system for monitoring of the environmental-focused strategic goals are formed, including the indicators for the priority environmental strategic goals – “best available technologies” principle. Problems of the training personnel for environmental-focused policy are discussed. Key directions of the “environmental-focused managers” training improvement are described.

Keywords: state environmental policy; strategic goals; environmental-focused development; state administration efficiency; state authority effectiveness; state programs; plan of authority activity; indicators system; environmental information; “best available technologies”; managers personnel; environmental-focused education for the benefit of the sustainable development

REFERENCES

1. Vishnyakov Ya.D., Kiseleva S.P. Ekologo-orientirovannoe innovatsionnoe razvitie natsional'noy ekonomiki. M.: «TsNITI «Tekhnomash», 2009 g.
2. Derbetova T.N. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya: ot obshchikh podkhodov k konkretno-predmetnym // Internet-zhurnal «Naukovedenie». [Elektronnyy resurs] - Rezhim dostupa: svobodnyy, zagl. s ekrana, №1, 2012.
3. Demidov A.Yu. Gosudarstvennyy apparat: effektivnost' i rezul'tativnost' deyatel'nosti // A.Yu. Demidov. - M.: Izd. dom «Byudzhnet», 2013, s. 11.
4. Muravykh A.I. Ekologicheskoe upravlenie: uch. posobie. - M.: izd-vo RAGS, 2004. - 178 s.
5. Semiletova E.V. Tseli ekologicheskogo razvitiya v sisteme gosudarstvennogo upravleniya Rossiyskoy Federatsii // Gorizonty ekonomiki. M.: Ekonomika, №6 (19), 2014, s. 29-33.
6. Kiseleva S.P., Semiletova E.V. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya pri reshenii strategicheskikh zadach v oblasti ekologo-orientirovannogo tekhnologicheskogo razvitiya // Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki. Orel: UNPK, №12 (287), 2015, s. 59-67.
7. Semiletova E.V. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya ekologo-orientirovannym razvitiem Rossii: tseli i pokazateli // materialy 2-y nauch.-prakt. konf. «Effektivnoe upravlenie». M.: Poligraf servis, 2016, s. 81-85.
8. Vishnyakov Ya.D., Kiseleva S.P. Razvitie ekologo-orientirovannogo upravlencheskogo obrazovaniya v Rossii. Nauchno-teoreticheskii zhurnal «Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)». M.: Izdatel'skiy dom GUU. №12 (Noyabr') 2015 g. - s. 284-294.
9. Vishnyakov Ya.D., Kiseleva S.P. Upravlenie riskami i obespechenie bezopasnosti sotsial'no-ekonomicheskikh sistem: ekologo-orientirovannoe upravlencheskoe obrazovanie (opyt Gosudarstvennogo universiteta upravleniya) / Internet-zhurnal «Naukovedenie». [Elektronnyy resurs]- Rezhim dostupa: svobodnyy, zagl. s ekrana. №3, 2013.
10. Nagimova A.M. Effektivnost' deyatel'nosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhizni v regione: problemy otsenki i izmereniya. – Kazan': Kazan. gos. un-t, 2009.-188 s.
11. Ignatov V. Povysenie effektivnosti gosudarstvennoy vlasti i upravleniya - zhiznenno vazhnaya problema sokhraneniya rossiyskoy gosudarstvennosti. - M.: Delo, 2007.
12. Nikonova I.A. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti institutov razvitiya // Promyshlennyye vedomosti. - 2009. - №11-12.