Ю.Л. Воробьев,
кандидат политических наук

МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЧС РОССИИ

Государственное учреждение – организация институционального характера, созданная для удовлетворения определенной общественной потребности. В отличие от бизнес-организаций, где показателем эффективности является прибыль, госучреждение (например, силовое ведомство) может иметь не всегда экономически замеряемые цели, такие как безопасность, законность, надзор, контроль и т. д. От госучреждений все чаще требуется количественная оценка результатов их работы, но измерить эффективность деятельности этих учреждений можно лишь до определенного предела.

Международный опыт показывает, что в последние годы промышленные методы управления внедряются и в государственном секторе. Российское правительство, ппренимая этот опыт, делает значительные шаги по пути строительства российской модели государственного управления.

Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р одобрена и рекомендована органам исполнительной власти, в том числе субъектов Федерации, «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг.». Документ явился результатом комплексного анализа реформы 2003 – 2005 гг. и тех социально-экономических и политических процессов, которые сформировались как вследствие, так и вопреки этой реформы.

Российский опыт последних лет показывает: для того чтобы достичь цели государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо организовать выполнение этих планов, вести постоянный контроль их реализации, а при необходимости осуществлять корректировку[1]. В Концепции провозглашается один из главных принципов государственного управления – управление по результатам. В процессе анализа реализации предыдущих реформ выявлен ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированного на результат. В частности, отсутствуют мето-

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

дики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти; не созданы системы сбора и обработки информации, необходимые для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения; неэффективна существующая система обратной связи с пользователями госуслуг и т. д.

Иными словами, управление эффективностью работы государственного учреждения (ведомства) предусматривает наличие полноценной системы мониторинга социальной эффективности его деятельности. Мониторинг деятельности госучреждения (ведомства) следует понимать как комплекс мероприятий по наблюдению и контролю за процессом и результативностью достижения социально значимых целей, поставленных перед государственным учреждением (ведомством).

Система показателей мониторинга деятельности МЧС России сформирована по вышеуказанному принципу. Выстраивая «дерево целей», нужно четко осознавать свою социальную миссию. Именно она является исходной точкой его построения.

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868, МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения поиска и безопасности людей на водных объектах. Миссией, определяющей основные (приоритетные) направления его деятельности, является «предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, спасение людей, материальных и культурных ценностей и оказание помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций и террористических актов, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»[1].

Основной целью государственной политики в данной сфере является обеспечение гарантированного уровня безопасности личности,

[1] Материалы к докладу «О результатах и основных направлениях деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в период 2006 – 2008 гг.». М., 2005.

общества и государства, соответствующего критериям приемлемого риска, а в качестве генеральных социально значимых направлений деятельности МЧС России определены: а) снижение рисков и предупреждение чрезвычайных ситуаций различного характера, уменьшение возможного ущерба от них; б) спасение людей в мирное время и обеспечение выживания населения в военный период; в) оказание помощи пострадавшему населению.

Вопросы выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах в рамках указанных национальных целей являются функциями МЧС России. В соответствии с функциями Министерства и основными приоритетными направлениями государственной политики в указанной сфере деятельности на период с 2006 по 2008 гг. определены ***цели*** МЧС России как субъекта бюджетного планирования:

1. Обеспечение готовности системы гражданской обороны к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций и террористических акций.

2. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3. Обеспечение пожарной безопасности.

В соответствии с федеральными законами «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Концепцией национальной безопасности Российской Федерации», «Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» указанные национальные цели реализуются через деятельность государства по снижению рисков и возможного ущерба для населения и объектов экономики от внешних угроз, природных и техногенных катастроф, а также террористических проявлений в мирное и военное время. Выбор этих целей в качестве стратегических обусловлен наличием постоянной угрозы природных, техногенных и военных опасностей и недостаточной защищенностью населения и территорий от них в настоящее время.

Уровень социального риска (частоты чрезвычайных ситуаций, приводящих к поражению определенного числа людей) в России от 10 до 100 раз выше, чем в других промышленно развитых странах. Среднемноголетний экономический ущерб от чрезвычайных ситуа-

ций природного и техногенного характера в настоящее время составляет 3 – 5 % от ВВП. Численность пострадавших от различных чрезвычайных ситуаций ежегодно составляет сотни тысяч человек, при этом погибает более 70 тыс. человек. Только от пожаров ежегодный ущерб составляет свыше 20 млрд руб., а смертность – около 20 тыс. человек. Смертность от транспортных аварий – свыше 30 тыс. человек ежегодно, а число погибших на акваториях превышает 15 тыс. человек. Эти показатели в 5 – 15 раз выше аналогичных показателей наиболее развитых зарубежных стран.

Кроме того, высока вероятность рисков для национальной безопасности в целом и безопасности жизнедеятельности населения, в частности, в результате возможных вооруженных конфликтов. Так, вследствие вторичного поражения за счет разрушения критически важных объектов химического, радиационного и гидродинамического характера возможно образование зон радиоактивного загрязнения на площади до 28 тыс. км^2, химического заражения – до 22 тыс. км^2, катастрофического затопления – до 80 тыс. км^2, сплошных пожаров – до 102 тыс. км^2. Наиболее сложная обстановка может сложиться в Москве, Санкт-Петербурге и областных центрах.

Прогноз возможных военных угроз, в том числе последствий применения современных средств поражения по объектам экономики, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и пожаров показывает, что они могут представлять существенную угрозу населению, обществу и государству, его обороноспособности и безопасности, приносить огромный материальный ущерб, имеют долговременные экологические и социальные последствия. Сложившееся положение требует разработки и реализации неотложных и долгосрочных мер, направленных на повышение защищенности населения и критически важных объектов от чрезвычайных ситуаций различного характера, а также связанных с пожарами и происходящих на акваториях различными авариями.

Выполнение государственным учреждением своей социальной миссии предусматривает решение четырех главных задач: точное определение приоритетов; эффективное планирование; обеспечение необходимого уровня рабочего потенциала организации; отлаженную систему мониторинга. Последний способствует адаптации организации к изменяющимся условиям, дает возможность оценивать эффективность деятельности и при необходимости оперативно реагировать на эти изменения, корректируя приоритеты, планы и решения.

Говоря о системе мониторинга МЧС России, мы имеем в виду целостный механизм информационно-аналитического обеспечения управ-

ленческой деятельности Министерства. Функционирование этого механизма должно охватывать два основных направления: во-первых, показатели внешней эффективности, отражающие качество предоставляемых населению государственных услуг; во-вторых, показатели внутренней эффективности, отражающие уровень рабочего потенциала системы МЧС России. Исходя из специфики деятельности МЧС система информационно-аналитического обеспечения его управленческой деятельности должна развиваться в рамках трех ее составляющих: 1) мониторинга социальной (внешней) эффективности деятельности МЧС России; 2) мониторинга внутриорганизационной эффективности МЧС России (оценка и прогнозирование готовности сил и средств, кадрового потенциала, профессиональной активности); 3) мониторинга лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, который являются функциональной подсистемой РСЧС.

Говоря о мониторинге и оценке внешней эффективности деятельности МЧС России, остановимся на принципах и подходах к определению системы оценочных показателей.

Переходя от принципа «управления ресурсами» к принципам «управления по результатам», МЧС России меняет приоритеты в подходах к планированию деятельности и развития. Программно-целевой метод как основной метод планирования предопределил принципы формирования системы показателей эффективности деятельности нашего ведомства. Принцип прост: стратегические цели определяют задачи, каждой задаче соответствуют целевые программы, которые предусматривают достижение определенных результатов, а степень достижения этого результата и есть, по сути, показатель эффективности.

Исходя из трех главных целей МЧС России и законов госуправления, основной принцип определения приоритетов нашей деятельности и дальнейшего развития может быть обозначен как принцип «подуровневого» соответствия ведомственных целей общегосударственным (национальным). В таблице 1 представлен вариант такого соответствия.

Система показателей (индикаторов) результатов деятельности МЧС России, необходимых для осуществления мониторинга, оценки реализации программ и степени решения задач и достижения целей, выбрана из набора отчетных показателей, собираемых (или получаемых) МЧС России в настоящее время, а также показателей, которые можно получить расчетным путем таким образом, чтобы максимально обеспечить достижение требований своевременности, сопоставимости, экономичности и т. д.

Таблица 1

Соответствие целей МЧС России стратегическим целям страны

Цели МЧС России	Стратегические цели страны, на реализацию которых направлены цели МЧС России	Реализуются
Цель 1. Обеспечение готовности системы гражданской обороны к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций и террористических акций	1.2.6. Повышение технологической безопасности граждан.	Мерами по экстренному реагированию на чрезвычайные ситуации - неотложные меры, необходимые для спасания людей, предотвращение возможных последствий ЧС, локализации и ликвидации этих последствий, а также мер по восстановлению нарушенного жизнеобеспечения пострадавшего населения, восполнению потерь, смягчению долговременных неблагоприятных последствий
	2.1.5. Обеспечение готовности к стратегическому развертыванию при переводе страны на условия военного времени	Мерами по обеспечению готовности органов управления гражданской обороны всех уровней, сил и средств гражданской обороны, их постоянной подготовке, а также проведению мероприятий по повышению устойчивости функционирования объектов экономики на особый период
	2.1.6. Обеспечение готовности защиты населения страны в условиях вооруженных конфликтов	Мерами по поддержанию в готовности необходимых средств коллективной и индивидуальной защиты, а также средств информирования и оповещения населения
	2.1.7. Обеспечение готовности защиты объектов народного хозяйства и социальной сферы в условиях вооруженных конфликтов	Мерами, направленными на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, создания и поддержания в постоянной боевой готовности системы управления гражданской обороной и оповещения населения, разработки научных основ гражданской обороны

Продолжение табл. 1

Цели МЧС России	Стратегические цели страны, на реализацию которых направлены цели	Реализуются
	2.2.1. Обеспечение безопасности граждан России в зонах вооруженных конфликтов и политической нестабильности	Мерами по экстренному реагированию на чрезвычайные ситуации, вызванные террористическими проявлениями в мирное и военное время
Цель 2. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	1.2.6. Повышение технологической безопасности граждан	
	2.5.1. Повышение достоверности прогнозирования опасных природных и техногенных катастроф	
	2.5.2. Предотвращение возможной гибели людей и материального ущерба от опасных природных и техногенных катастроф	Уровень оснащенности АСФ и обученности спасателей МЧС России влияет на сроки и оперативность спасания людей и материальных ценностей от чрезвычайных ситуаций
	4.3.2. Сокращение смертности и инвалидности в трудоспособном возрасте	
Цель 3. Обеспечение пожарной безопасности	1.2.6. Повышение технологической безопасности граждан	

Комплексными и наиболее важными для оценки социально значимых результатов деятельности государства в данной сфере являются показатели, характеризующие количество погибших, пострадавших и спасенных в различного рода чрезвычайных ситуациях. Однако учитывая множество факторов, влияющих на значения указанных показателей, в том числе не зависящих от деятельности государства в данной сфере, Министерство считает, что такие показатели могут применяться лишь индикативно для анализа и оценки существующих тенденций и с учетом максимально возможного количества влияющих на их значение факторов.

Для достижения поставленных целей МЧС России планирует в 2006 – 2008 гг. реализацию 31 бюджетной целевой программы. Так, достижение цели 2 (защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера) будет осу-

ществлено посредством решения следующих задач: 2.1. Снижение рисков возникновения ЧС различного характера, а также сохранение здоровья людей, предотвращение ущерба материальных потерь путем заблаговременного проведения предупредительных мер; 2.2. Развитие системы реагирования на чрезвычайные ситуации; 2.3. Смягчение долговременных последствий радиационных аварий и катастроф; 2.4. Обеспечение безопасности на водных объектах.

В свою очередь решение каждой из перечисленных задач обеспечивается реализацией соответствующих им целевых программ. Так, в рамках решения задачи 2.1 планируются к реализации три бюджетные целевые программы: программа 2.1.1 (ведомственная) «Создание и развитие системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (включая федеральный, региональный и территориальный уровни»; программа 2.1.2 (федеральная) «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года»; программа 2.1.3 (ведомственная) «Интеграция российской системы предупреждения и ликвидации ЧС в мировую систему борьбы со стихийными бедствиями».

Решение задачи 2.2 планируется посредством реализации следующих трех ведомственных целевых программ: программа 2.2.1 «Обеспечение поисково-спасательных служб вооружением, техникой и имуществом, необходимым для проведения аварийно-спасательных работ»; программа 2.2.2 «Повышение квалификации личного состава спасательных формирований»; программа 2.2.3 «Развитие авиационно-спасательных технологий»;

В рамках решения задачи 2.3 планируются к реализации следующие бюджетные целевые программы: программа 2.3.1 (федеральная) «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года»; программа 2.3.2 (федеральная) «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»; программа 2.3.3 (межведомственная) «Программа совместной деятельности по преодолению последствий чернобыльской катастрофы в рамках Союзного государства на 2002 – 2005 гг.»

Для решения задачи 2.4 планируются к реализации следующие ведомственные целевые программы: программа 2.4.1 «Государственный контроль и технический надзор на водных объектах»; программа 2.4.2 «Расширение зоны действия организаций и подразделений Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России»; программа 2.4.3 «Развитие технологий и осуществление профилактических мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах».

Каждая из этих программ, предусматривая достижение конкретных результатов, ориентирует на разработку показателей, которые отражали бы как качественные, так и количественные изменения по каждому определенному индикатору. Но главным экономическим показателем эффективности деятельности Министерства остается «результативность бюджетных расходов». Мировой опыт и интегральные показатели риска, применяемые для анализа результативности деятельности в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожаров, позволяют сделать следующие оценки:

– 1 рубль средств, вложенных в проведение мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и пожаров, позволяет получить экономию затрат на ликвидацию в размере более 4 рублей и предотвратить потери на сумму 50 рублей;

– только планируемое снижение времени оперативного реагирования и тушения пожаров позволит сократить возможный ущерб в сумме 8 – 12 млрд рублей ежегодно и удерживать материальные потери от пожаров в пределах 0,018% – 0,025% от ВВП;

– надзорные мероприятия позволяют предотвратить за планируемый период пожаров с суммарным ущербом 600 млрд рублей;

– оснащение пожарно-спасательных подразделений нормативным количеством подъемных механизмов, аварийно-спасательным инструментом, автомобилями перовой помощи, средствами защиты органов дыхания, авиационной техникой позволит обеспечить эффективное спасение людей при пожарах и чрезвычайных ситуациях во всех сферах их обитания и местонахождения и увеличить число спасенных людей и людей, которым будет оказана гарантированная и эффективная помощь, на 30 – 40%.

В то же время в контексте проводимой реформы государственного управления и бюджетной реформы это представляется недостаточным. Для обеспечения возможности оценки результативности бюджетных расходов на реализацию целей и задач МЧС России в 2006 г. планируется создание соответствующей системы оценки в рамках Министерства, которое предполагает проведение следующих мероприятий: разработка положения о порядке оценки результативности расходования бюджетных средств и достижения стратегических целей, решения тактических задач, реализации бюджетных программ МЧС России; совершенствование организационной и функциональной структуры МЧС России с точки зрения оценки результативности бюджетных расходов, в том числе внесение соответствующих изменений в положения о структурных подразделениях МЧС России, должностные инструкции ключевых специалистов и т. д.; разработка системы показателей оценки результативности реализации стратегических целей, тактических задач и бюджетных про-

грамм МЧС России и критериев их оценки (система будет включать показатели, характеризующие экономический, социальный и социально-экономический эффект деятельности МЧС России); разработка методического обеспечения и совершенствование системы статистического учета и отчетности, обеспечивающей возможность проведения оценки.

Для повышения результативности бюджетных расходов в МЧС России с 2000 г. реализуется Комплексная программа оптимизации деятельности системы МЧС России, ежегодно уточняемая Коллегией Министерства. В рамках указанной программы разрабатываются и реализуются меры по экономии средств, оптимизации структуры и повышению результативности расходов, комплексному управлению ресурсами системы МЧС России.

Для организации финансирования системы МЧС России и планирования обеспечения деятельности на последующие годы принят принцип жесткой увязки всех принимаемых решений с ресурсообеспеченностью, для чего принимаются следующие меры: формирование и утверждение в установленном порядке планов по всем направлениям деятельности, предусматривающим расходование ресурсов системы, до начала финансового года; обеспечение принятия решений, предусматривающих внеплановое расходование финансовых и материальных средств одновременно с предложениями по соответствующему сокращению плановых расходов; принятие к исполнению единой формы смет расходов, предусматривающей необходимость согласования с ресурсодержателями объемов и сроков, а также всех источников обеспечения мероприятий; недопущение несанкционированной кредиторской задолженности по видам расходов и обеспечение сокращения сроков закрытия дебиторской задолженности; рассмотрение вопросов приоритетности финансирования и особенно инвестирования осуществляется исходя из оценки повышения уровня эффективности функционирования системы МЧС России в целом.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. органам исполнительной власти рекомендованы показатели достижения ее целей, где одним из основных является показатель «Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг». Этот показатель относится к категории качественных и предопределяет специфичность инструментария его измерения. Основным инструментом для исследования качества и доступности госуслуг, признанных в мировой практике, является проведение социологических опросов среди потребителей этих услуг. В настоящее время формируется социологическая служба МЧС России как элемент системы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности Министерства.

В течение последних трех лет в МЧС России проводятся полноценные социологические исследования для изучения внутриорганизационных процессов, в том числе в кадровой сфере, и по проблемам оптимизации деятельности различных внутриведомственных служб.

В целом мониторинг внутриорганизационной эффективности МЧС России следует понимать, как совокупность мероприятий научно-исследовательского и административно-организационного характера по изучению, оценке и контролю в сфере управления и развития системы материально-технического, нормативно-правового и информационного обеспечения подведомственных организаций, а также прогнозированию готовности сил и средств, кадрового потенциала и профессиональной эффективности системы МЧС России.

Мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций рассматривается как приоритетное направление в деятельности МЧС России, поскольку позволяет формировать государственную политику по вышеизложенным принципам, прогнозировать чрезвычайные ситуации на базе более достоверных оценок риска, получаемых в результате мониторинга состояния природной среды и производственной сферы.

Приоритетность такой задачи в настоящее время связана с положением дел в данной области, которое характеризуется: системой наблюдения и контроля за состоянием источников чрезвычайных ситуаций природного характера в определенной мере удовлетворяющей существующие потребности, хотя и далекой от необходимого состояния; методическими основами прогноза рисков чрезвычайных ситуаций и самим прогнозом, находящимся в стадии развития, при этом проблема достоверности прогнозирования ряда рисков в научном плане не решена (например, краткосрочный прогноз землетрясений).

Мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера ввиду их большого разнообразия достаточно объемен. Важность этого направления для защиты населения и территорий от природных и техногенных чрезвычайных ситуаций нашла свое отражение в распоряжении Президента РФ от 23 марта 2000 г. № 86-рп, определившем необходимость и порядок создания в стране системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

Методическое руководство и координация деятельности системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций на федеральном уровне осуществляется Всероссийским центром мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России (Центр «Антистихия»), в федеральном округе и субъекте Федерации – региональными и территориальными центрами мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Приоритетные направления деятельности в рамках этой задачи:

– сбор, анализ и представление в соответствующие органы государственной власти информации о потенциальных источниках чрезвычайных ситуаций и причинах их возникновения в регионе, на территории;

– прогнозирование чрезвычайных ситуаций и их масштабов;

– организация и проведение контрольных лабораторных анализов химико-радиологического и микробиологического состояния объектов окружающей среды, продуктов питания, пищевого, фуражного сырья и воды, представляющих потенциальную опасность возникновения чрезвычайных ситуаций;

– создание и формирование банка данных о чрезвычайных ситуациях, специальных геоинформационных систем;

– организация информационного обмена, координация деятельности и контроль функционирования территориальных центров мониторинга;

– представление населению достоверной информации об опасностях и угрозах, характерных для мест проживания, и выдача достоверных краткосрочных прогнозов развития опасных явлений в природе и техносфере.

Техническую основу мониторинга составляют наземные и авиационно-космические средства соответствующих государственных органов власти и организаций в соответствии со сферами их ответственности.

В целом результаты мониторинга и прогнозирования ЧС являются исходной основой для реализации такой важной функции как разработка долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных целевых программ, планов, а также обоснование соответствующих решений по предупреждению чрезвычайных ситуаций. Прогноз рисков чрезвычайных ситуаций на территории страны в целом осуществляется МЧС России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти.

В рамках этой задачи усилия МЧС России направлены также на то, чтобы данные мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций являлись одним из основных элементов при планировании развития территорий, принятии решений о строительстве промышленных и социальных объектов, разработке программ и планов по предупреждению и ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, развивая целостную систему мониторинга эффективности и результативности собственной деятельности, МЧС России определяет главный критерий ее оценки – социальная эффективность целевых расходов.