Министерство образования и науки РФ

Иркутский государственный университет

Институт социальных наук

Кафедра государственного и муниципального управления

Электронная хрестоматия по курсу

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Для магистрантов 2-го курса направления подготовки
 081100 - «Государственное и муниципальное управление»

Автор-составитель: к.э.н., доцент Чебунин В.П.

Иркутск 2019

3. Критерии и показатели эффективности мун.Управления.

Муниципальное управление, как и любой вид управленческой деятельности, нуждается в измерении и оценке его эффективности. **Поскольку генеральной целью муниципальной деятельности является повышение качества жизнинаселения** на территории муниципального образования, данный показатель в динамике мог бы выступать в качестве обобщающего критерия эффективности муниципального управления.

Сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности муниципального управления определяется:\*спецификой муниципального образования как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;\*трудностями формализованного описания социально-экономических про­цессов, протекающих на территории муниципального образования;\*сложностью получения достоверной исходной информации;\*трудностями измерения отдельных показателей, имеющих комплексный, обобщенный характер.

Можно выделить следующие компоненты оценки эффективности муниципального управления:\*обоснование и выбор системы и структуры показателей эффективности муниципального управления, причем как показателей текущего функционирования, так и показателей стратегического развития муниципального образования;\*определение критериев и измерителей эффективности муниципального управления;\*разработка методов расчета отдельных показателей.

**Для оценки эффективности муниципального управления может быть предложена система показателей**:

- Характер и объем взаимосвязей структур муниципальной власти с различными местными сообществами, широким кругом людей, демократизм муниципальной деятельности;- Целесообразный объем и правдивость управленческой информации, выдаваемой управленческими структурами и отдельными работниками;- Авторитарность решений и действий управленческих структур и отдельных работников;- Уровень организации труда: регламентация, организация рабочих мест, оснащение техническими средствами;- Соблюдение законности в решениях и действиях органов и должностных лиц;- Степень соответствия содержания и результатов деятельности органов и должностных лиц тем параметрам, которые определены их функциями и статусом;- Глубина учета и выражения в управленческих решениях и действиях комплекса потребностей и интересов людей.

**Критерии и измерители эффективности муниципального управления**

При определении системы критериев и измерителей эффективности муниципального управления можно выделить *критерии оценки*муниципального управления: действенность, экономичность, качество, соотношение результатов и затрат, удовлетворенность работой, внедрение инноваций.

***Действенность****—*это степень достижения системой муниципального управления поставленных перед ней целей. ***Экономичность***определяется путем сопоставления ресурсов, которые предполагалось израсходовать для достижения определенных целей и выполнения конкретных работ, с фактически потребленными ресурсами. ***Качество****—*это степень соответствия системы управления предъявляемым к ней требованиям и ожиданиям. ***Соотношение результатов и затрат***применительно к муниципальному управлению — это соотношение объема муниципальных услуг системы (действенность) и затрат на оказание этих услуг (экономичность). ***Удовлетворенность работой***— престижность работы в сфере муниципального управления, чувство безопасности, уверенности. Методы измерения этого показателя основаны на определении степени соответствия представлений работников о социально-психологических условиях работы с фактическими условиями.***Внедрение инноваций***отражает реальное использование новых достижений в области организации управления для достижения поставленных целей.

**Определение эффективности организации МУ:***1группа*характеризует эффективность *процесса*управления, т. е. соотношение затрат и результирующих показателей управленческого труда. *2группа* характеризует рациональность организационной структуры управления. **Для оценки эффективности системы МУ могут использоваться следующие методы.** 1. Оценка степени достижения основных целей МУ. Эффективность системы муниципального управления по данному методу рассчитывается по формуле: Эц=Кув\*Куж\*Кунпч, где Эц—обобщенный коэффициент достижения целей системы МУ; Кув—коэффициент уровня выживания населения соответствующего МУ; Куж—коэффициент уровня жизни населения на соответствующей территории; Кунпч—коэффициент уровня нарушений прав человека в соответствующем МО. 2. Метод соотношения потребностной, результативной и затратной эффективности. Комплексному понятию эффективности соответствует выражение: Эк=Ц/П\*Р/Ц\*Р/3, где потребностная эффективность: Эф=Ц/П; результативная эффективность: Эф=Р/Ц; затратная эффективность: Эф=Р/3

3. Метод оценки эффективности системы МУ на основе оценки эффективности управления в каждой входящей в нее подсистеме. Т.о., эф-ть МУ— многогранное понятие. Она м.б. измерена только системой показателей. Для измерения эф-ти МУ требуется совокупность нескольких методических подходов, при каждом из которых эф-ть имеет свое качественное содержание. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо обосновать и разработать систему критериев и показателей, которая по своей сложности соответствовала бы сложности самого объекта управления. При этом наряду с локальными и частными критериями, отражающими отдельные стороны и уровни управления, необходимы обобщающие критерии и интегрированные показатели эффективности.

**Показатели эффективности деятельности органов власти**

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей имеет множество преимуществ:

* 1)процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся боле прозрачными; наличие как опережающих показателей, характеризующих факторы успеха в будущем, так и показателей за прошедшее время позволяет проводить ретроспективный анализ;
* 2)повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей, качественных показателей;
* 3)создаются дополнительные возможности для достижения эффективности внутренних административных процессов и определения условий совершенствования организационной структуры и внутренних процессов, профессионального развития государственных служащих;
* 4)наличие логичных и взаимосвязанных критериев позволяет дифференцировать оплату труда служащих.

Главное преимущество сбалансированной системы показателей заключается в том, что она позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую взаимосвязь между всеми ключевыми аспектами деятельности органов власти. При разработке показателей результативности и эффективности деятельности важны соблюдение взаимосвязи системы планирования, оценки, оплаты труда и ориентация служащих на достижение плановых показателей.

***Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.***

***Показатели непосредственного результата.*** В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются.

В таком случае показателем непосредственного результата для него выступают количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата могут стать число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

***Показатели конечного эффекта.*** Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа.

Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп, как правило, связанное с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социального эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

***Показатели непосредственных процессов*** связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться в виде доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны; качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

* 1)***соотнесенность -*** показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;
* 2)***четкость и однозначность***, ***простота в понимании и использовании -*** с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;
* 3)***сравнимость -*** в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;
* 4)***проверяемость -*** показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;
* 5)***статистическая надежность -*** показатели должны основываться на надежных системах сбора данных. У лиц, пользующихся ими в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;
* 6)***экономическая целесообразность -*** очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и быть привязаны к уже ведущейся работе по сбору данных;
* 7)***чувствительность -*** показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;
* 8)***отсутствие внутренних "антистимулов" -*** при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;
* 9)***гибкость в отношении инноваций -*** система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;
* 10) ***быстрота обновления -*** показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения. Необходима сложная предварительная оценка по определению показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки.

Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате бывает не совсем ясно, какое отношение к основному процессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем состоит цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач могут вести к повышению прозрачности и служить дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедуры оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.

Система оценка эффективности деятельности связана с системой оценки персонала и управлением человеческими ресурсами в органах власти. Используя систему оценки эффективности для "самообучения", управления компетенциями, орган власти делает еще один шаг в сторону организационного развития. При разработке и внедрении элементов управления по результатам необходим интегрированный подход, важным представляется и анализ роли контекстов, взаимосвязей, отдаленных и вариативных последствий применения инновационных технологий, что способствует более эффективному использованию в управленческой практике инструментов управления по результатам.

УДК 351.9

**О СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Булявичус Евгений Владимирович1, Уразметов Руслан Уралович1
1Академия Государственной противопожарной службы МЧС России, слушатель факультета руководящих кадров

**Аннотация**
*Данная статья посвящена рассмотрению существующей в Российской Федерации системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти в сравнении с аналогичными системами в США и Евросоюзе. Проведенное исследование позволяет утверждать, что в России данная система имеет ряд существенных недостатков и не удовлетворяет современным требованиям.*

**Ключевые слова:** [Государственное управление](http://politika.snauka.ru/tags/gosudarstvennoe-upravlenie), [критерии оценки](http://politika.snauka.ru/tags/kriterii-otsenki), [методы](http://politika.snauka.ru/tags/metodyi), [эффективность деятельности государственной власти](http://politika.snauka.ru/tags/effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennoy-vlasti)

**ABOUT SYSTEM OF AN ASSESSMENT OF EFFECTIVENESS OF ACTIVITY OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION**

Bulyavichus Evgeny Vladimirovich1, Urazmetov Ruslan Uralovich1
1State Fire Academy of EMERCOM of Russia, students of the Faculty of leading cadres

**Abstract**
*This article is devoted to consideration of the system of an assessment of efficiency of activity of public authorities existing in the Russian Federation in comparison with similar systems in the USA and the European Union. The conducted research allows to claim that in Russia this system has a number of essential shortcomings and does not meet modern requirements.*

**Keywords:** [criteria of an assessment](http://politika.snauka.ru/tags/criteria-of-an-assessment), [efficiency of activity of the government](http://politika.snauka.ru/tags/efficiency-of-activity-of-the-government), [methods](http://politika.snauka.ru/tags/methods), [public administration](http://politika.snauka.ru/tags/public-administration)

**Библиографическая ссылка на статью:**
Булявичус Е.В., Уразметов Р.У. О системе оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления // Политика, государство и право. 2015. № 11 [Электронный ресурс]. URL: http://politika.snauka.ru/2015/11/3552 (дата обращения: 07.02.2019).

Работа государственных органов власти Российской Федерации ежедневно находится под пристальным вниманием и постоянно подвергается критике со стороны граждан, общественности и государства в целом. Поэтому требования к государственному и муниципальному управлению становятся все жестче, а оценка и улучшение государственного управления направлены на максимальное удовлетворение интересов граждан.

Сегодня во всем мире активно разрабатываются и внедряются всевозможные механизмы оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления.

В странах с развитой экономикой система оценки эффективности работы персонала успешно внедрена в структуру государственного управления: разработаны критерии эффективности работы служб, чиновников, регулярно оценивается их деятельность. Заметные результаты в этой сфере достигнуты в США, где постоянно изучаются вопросы совершенствования государственного управления. Еще в двадцатых годах прошлого столетия Национальный комитет муниципальных стандартов США разработал способы оценки эффективности работы государственных служб. В этой же стране в конце тридцатых годов было проведено всеобъемлющее исследование с целью разработки критериев оценки органов местного самоуправления. По результатам исследования был разработан справочник по эффективному государственному управлению [1].

В европейской практике существует тенденция к заимствованию моделей и методов оценки эффективности из бизнеса. В настоящее время во многих европейских странах используется так называемая «Общая схема оценки» (CAF- Common Assessment Framework) которая представляет собой систему оценки эффективности и улучшения качества деятельности организации сферы государственного и муниципального управления.

В России оценка эффективности работы органов государственного управления осуществляется совсем недавно и не на всех уровнях государственного управления. Работа по внедрению системы оценки качества и продуктивности государственных служб началась с региональных органов власти и органов местного самоуправления. В настоящее время принята единая модель оценки органов государственной и муниципальной власти, которая закреплена указами Президента Российской  Федерации – указ «Об оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» и указ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Но как уже не раз обсуждалось, существующая методика имеет ряд существенных недостатков – не учитывается анализ имеющихся и  затрачиваемых ресурсов, соотнесение потенциала и возложенных функций. Показатели оценки слишком широки и не позволяют объективно оценить деятельность органов государственного управления.

При существующем положении местные органы власти имеют возможность «отрегулировать» отдельные показатели под свои интересы, тем более те, которые в их ведении не находятся.  Это обусловлено, прежде всего, тем, что чиновники очень настороженно относятся к каким либо оценкам их деятельности, опасаясь нередко применяемых в отечественной практике соответствующих «оргвыводов». Таким образом, имеющуюся методику оценки деятельности органов местного самоуправления, исполнительной власти субъектов Российской федерации  можно сравнить с самопиаром.

В области оценки эффективности существует и другая проблема. На сегодняшний день утвержденные на федеральном уровне перечни показателей ориентированы только на органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления. Система оценки федеральных органов власти (министерств, комитетов и др.) отсутствует. Сложность в оценке деятельности этих органов власти  проявляется в том, что отдельные учреждения не производят материальной продукции, или хотя бы услуг, по которым можно оценить степень удовлетворенности потребителя, или иного результата, который можно зафиксировать, измерить, пощупать руками или хотя бы увидеть глазом. В этом проявляется и сложный и пока незавершенный характер механизма оценки эффективности.

Применяемая в европейской практике модель CAF подразумевает собой комплексное обследование деятельности организации на основе диагностической самооценки. Применение модели CAF позволяет на государственном уровне решать следующие задачи:

- повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней;

- внедрение в практику государственного и муниципального управления принципов менеджмента качества, таких как ориентация на потребителя, процессный подход, принятие решение на основе фактов;

- создание инфраструктуры для бенчмаркинга, обмена опытом и изучения лучшей зарубежной и национальной практики управления в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления. Сегодня более 1800 европейских организаций являются зарегистрированными пользователями модели CAF. Согласно опросам, 9 из 10 пользователей начинают деятельность по совершенствованию именно в результате самооценки по критериям [2].

Безусловно, анализ и самооценка деятельности органов государственного и муниципального управления, является необходимым и обязательным элементом развития органов власти всех уровней, но, по нашему мнению, российская государственность еще не готова к применению данного метода. Повсеместное «приказное» применение  «Общей схемы оценки» не даст должного эффекта. Руководители,  желая приукрасить достигнутые результаты и сохранить занимаемые посты, вполне предсказуемо будут «регулировать» получаемые результаты самооценки, выполненной своими подчиненными.

Так каким же образом оценивать деятельность органов государственного управления современной России?

Полагаем, что критерии и методы оценки деятельности государственных и муниципальных органов должны удовлетворять следующим требованиям:

Во-первых, функции по оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных органов должны быть возложены на специально созданный орган, не зависимый от оцениваемых органов власти, подконтрольный непосредственно первым лицам государства, способный объективно оценивать и при необходимости регулировать деятельность органов власти, вплоть до процедур назначения должностных лиц на ключевые должности государственной службы или внесения предложений по изменению действующего законодательства.

Во-вторых,  множество критериев оценки необходимо разбить на группы.  В основную группу включить критерии, применимые ко всем органам власти, в дополнительную группу – критерии, отражающие специфику выполняемых функций и полномочий государственных органов.  Перечень показателей оценки должен отражать те задачи, которые поставлены перед органами власти, не выходить за рамки их компетенции.

В третьих, и это самое основное, значение оценки эффективности деятельности органов государственной власти должно состоять не в возможности анализа работы конкретных должностных лиц. Безусловно, эту задачу механизм оценки эффективности также должен выполнять, но она должна быть, скорее, сопутствующей. Оценка эффективности деятельности органов власти призвана служить более глубокой стратегической цели. Ее результаты отражают эффективность действия законодательства, проявляющуюся не на бумаге, а в конкретных делах.

Показатели эффективности должны служить индикаторами качества и доступности услуг, оказываемых органами власти населению. Таким образом, результаты оценки эффективности деятельности органов государственной власти должны в первую очередь побуждать региональные и федеральные власти не поощрять или наказывать отдельных руководителей, а принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан посредством эффективной работы всей системы органов государственного управления.

**Библиографический список**

1. Дамиров Д.Я. Критерии эффективности государственного управления // URL: <http://www.lex-pravo.ru/ru-2740.html>.
2. Маслов Д.В. Модель CAF для улучшения качества публичного менеджмента// Государственная служба. 2009. № 6. С. 67-69.

**Лекция 12. Эффективность государственного управления**

**1. Понятие эффективности государственного управления**

В сфере государственного управления ключевым фактором, отри­цающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельно­сти, традиционно считается эффективность. Поэтому ***большинство ча­стных проблем реализации государственного управления можно объе­динить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, центральном (федеральном), так и на межгосударственном уровнях***— **проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления**.

***Актуальность этой проблемы возрастает в условиях постиндустриального общества, характерными чертами ко­торого являются***:

* - ускорение темпов научно-технического развития;
* - вы­сокие социальные риски, нестабильность социальных связей, высокая социальная мобильность;
* - острая конкуренция как на внешнем, так и на внутреннем рынках;
* - глобализация экономических связей;
* - постоянно растущая потребность в инновациях.

Все это предопределило отказ от традиционного механистического подхода к управлению и стимулировало поиск новых теоретических моделей и практических методик реализации эффективного государственного управления.

Вследствие своей практической и теоретической значимости, про­блемы, связанные с концептуализацией понятия эффективности госу­дарственного управления, разработкой методов повышения эффектив­ности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех, общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым пред­метом исследования отдельных научных дисциплин (например, эконо­мики общественного сектора или муниципального менеджмента). Од­нако ***любая наука рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения***.

Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности, имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей кон­кретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной методо­логии.

**В микроэкономике** **под эффективностью** часто ***понимают производственную функцию, описывающую зависимость затрат и вы­пуска или же достижение наибольшего объема производства товаров и услуг с применением ресурсов определенной стоимости*** (Макконелл, Брю, Стиглщ).

**В административной теории** наряду с эко­номической составляющей понятия эффективности («отношение объе­мов предоставленных услуг к стоимости (объему) ресурсов, необходи­мых для предоставления данного объема услуг» (Эпстейн) часто ***выделяют также и техническую (или организационную) составляющую, определяемую с позиций целедостижения***. Техническая эффективность обозначает степень соответствия государственных служб потребностям, желаниям и ресурсам их клиентов, т.е. ***отражает соответствие управлен­ческой организации внешним условиям***.

Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной па­радигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно при­обретало все более широкий круг толкований. Процесс расширения и усложнения значений этого понятия был особенно заметен в ходе мето­дологических изменений внутри организационной теории и теории го­сударственного управления.

**Приверженцы «классической школы»** нередко ***трактовали*** «**эффек­тивность**» ***как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки*** (**Тэйлор**). Однако такой механисти­ческий подход к концептуализации понятия эффективности предпола­гал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для дости­жения этих целей используются стандартные методы. ***Этот подход ока­зался уместен лишь для анализа эффективности простых организаций, персонал которых подчинен четким правилам и выполняет простые ру­тинные операции***. Простая организация с жесткой иерархической струк­турой и, обычно, сильными патерналистскими традициями предъявляла работнику элементарные требования: быть лояльным и выполнять рабо­ту в установленные сроки указанным свыше способом. Это прекрасно понимали приверженцы механистического, ценностно-нейтрального отношения к анализу эффективности организаций, начиная с **Фредерика Тэйлора** и **Макса Вебера**, когда стремились избежать в своих исследо­ваниях рассмотрения этических, политических или психологических факторов. В традиционной, или «классической», парадигме админист­ративной политики, базирующейся на принципах, изложенных в рабо­тах **Ф.Тэйлора, В.Вильсона и М.Вебера**, акцент на эффективность рабо­ты аппарата государственного управления является решающим. ***Эффек­тивность в данном случае носит объективный, внеличностный характер и основывается на трех методологических установках***:

* - отделении адми­нистрирования от политики;
* - признании того, что «в каждом элементе любой работы всегда существует один метод и один способ исполнения, который быстрее и лучше нежели все остальные» (Тэйлор);
* - признание бюрократической организации как наиболее эффек­тивной для внедрения научных принципов управления.

Классик американской административной науки Дуайт Уалдо пря­мо указывал на ***детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организа­ций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в.*** «На стыке ве­ков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желатель­ность, не достаточна. Демократия должна быть состоятельной, способ­ной. Граждане должны быть активны и бдительны. Государствен­ная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок» (Уалдо).

В середине ХХ века **задача административной теории** состояла в том, чтобы определить, «***каким об­разом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно***» (Саймон). Такой подход определял ***главными инструментами изменения в организациях*** (и соответственно инст­рументами повышения эффективности их работы) ***административное распоряжение, приказ, способный рационализировать действия персо­нала*** (например, установить «эффективную» структуру или упразднить «неэффективную»). Сужая базу для непредсказуемых, случайных дей­ствий индивидов, **директивный способ управления**, по мнению привер­женцев технократического, или механистического, подхода, ***позволял наилучшим образом производить «количественную рационализацию», облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осу­ществлялся с помощью простых показателей в системе затрат/выпуска***. Однако именно в позитивистском стремлении к анализу количественных показателей и манипуляции цифрами социальное качество организационных изменений почти все­гда остается за бортом исследований.

Таким образом, **при механистическом подходе к теории и практике организации эффективной работы персонала фактически не затрагива­лись психологический, социальный и политический аспекты эффектив­ности** (последний намеренно опускался, поскольку в основе традицион­ных административных моделей лежал принцип четкого разделения компетенции политиков и администраторов). ***Все внимание исследова­телей и управленцев-практиков было обращено на техническую сторону управленческого процесса внутри организации, роль факторов внешней среды при этом опускалась***.

Постепенно ***противоречия идеальных бю­рократических моделей и реальной управленческой практики***, а значит, противоречия между предписываемыми и реальными результатами дея­тельности государственного управления ***стали столь очевидными, что потребовалась корректировка управленческой парадигмы***, включение в нее более широкого круга аспектов управленческой деятельности.
Потребность человеческих отношений отвергла механистическое по­нимание эффективности, определяемой через формальное достижение целей, как слишком упрощенное и не соответствующее практике. **Эф­фективность** ***стала трактоваться как сложное, комплексное явление, оп­ределяемое по ряду критериев***:

* - степени удовлетворения персонала ор­ганизации своей работой и ее результатами;
* - уровню текучести кадров в организации;
* - мотивации персонала и др.

В этом случае ***к условиям эффективности кроме лояльности, подчинения и четкого знания процеду­ры выполнения операций относится также*** и **осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложив­шимися в коллективе**.

Иными словами, **в исследование феномена эф­фективности были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации.** Однако здесь скрывалась опасность другого рода. ***Чрезмерная актуализация психологических факторов,*** построение концепции эффективности на основании иерархии потребностей ***ограничивали ее применимость сферой межиндиви­дуальных отношений внутри организации и вследствие этого чрезмерно упрощали оценку реальных управленческих процессов***.

***Пренебрежение формальными аспектами деятельности организаций, проблемами ие­рархии власти***(своеобразная реакция отторжения на предшествующий технократический, или механистический, подход к управлению) ***приве­ло к неадекватности данного подхода относительно анализа деятельно­сти сложноорганизованных систем***. И здесь приходится полностью со­гласиться с **М. Крозье**, который ***выступил за конструктивный синтез этих двух научных подходов***, неправомерность актуализации лишь од­ной из сторон деятельности организаций: либо формальной, либо не­формальной.

***Представители кибернетического, а затем и синергетического под­ходов*** к анализу эффективности ***сделали это понятие более сложным***, постаравшись при том избежать как индивидуалистического, так и структурного детерминизма. Исходным пунктом их методологий стала открытость и сложность организаций, их активное взаимодействие со средой, система обратной связи. Иными словами, ***отвергалась простота, закрытость, линейность организаций, присущая механистическим моде­лям, а также индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психоло­гизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений***.

Если рассмотреть изменения в подходах к анализу условий эффек­тивного управления через призму развития моделей организационных систем, то ***можно выделить три типа таких системных моделей, каждый из которых базируется на организационных принципах, выработанных, соответственно: «классической школой», кибернетическим подходом и синергетическим подходом***.

1. **Механический тип организационной системы** характеризуется крайне слабой структурной реакцией на изменения среды. Соответст­венно для организационных систем такого рода характерен небольшой инновационный потенциал и незначительные возможности его реализа­ции. Конфликт между бюрократией и изменениями (инновациями) здесь весьма ощутим;
2. **Адаптивный тип организационной системы** характеризуется при­способлением к изменениям внешней среды. Организационные системы такого типа реагируют post factum, стараясь приспособить свою органи­зационную структуру к новым условиям. Тип обратной связи в данном случае отрицательный;
3. **Креативный тип организационной системы** характеризуется ак­тивной ролью в преобразовании среды и гибкой организационной структурой. Организации такого типа ориентированы на внутриорганизационное развитие и развитие внешней среды. Они способны оперативно менять как цели деятельности, так и структуру. Тип обратной связи в данном случае положительный.

**Кибернетика и, позднее, синергетический подход определили так­же и новые условия эффективности**:

-      необходимость отказа от искусственного навязывания направ­лений развития сложноорганизованных систем;

-      актуализация «чувствительности» к начальным условиям, за­ключающаяся в выделении особенного в условиях генезиса организации и процессе ее развития (наибольшее внимание уделяется «личной» истории организации);

-      определение эффективности управленческой деятельности не через анализ количества затраченных ресурсов, а посредством исследо­вания качественного распределения управленческого воздействия (кон­фигурации административного воздействия);

-      признание множественности потенциальных сценариев разви­тия сложноорганизованных систем (принципиально важно для эффек­тивного управления учитывать максимальное количество такого рода сценариев или моделей);

-      ускоренный качественный рост системы определяется включе­нием механизмов положительной обратной связи, приводящим к «ре­жимам с обострением».

Таким образом, ***новый системный показатель эффективности*** стал еще более сложным, поскольку он ***включает в себя как исторические, экономические, психологические (мотивационные), так и структурно-коммуникативные составляющие.***

1. **Социальная эффективность государственного управления**

Проблема концептуализации понятия эффективности государственного управления, выбора принци­пов ее анализа и оценочных критериев оказалась гораздо более слож­ной, нежели проблема анализа эффективности в сфере частного произ­водства и рыночного обмена. Это объясняется прежде всего ***отсутстви­ем универсального и объективного оценочного механизма работы сис­темы государственного управления***. В **частном секторе** таковым явля­ются **цены**, устанавливаемые в ходе свободного рыночного обмена, а ***основным критерием эффективности работы фирмы является соответст­венно ее прибыль***.

**В системе государственного управления**, как правило, ***применяется единственный способ оценки эффективности — самостоятельная разра­ботка стандартов измерения эффективности***. Иными словами, **деятель­ность государства оценивается исходя из выработанной им же оценоч­ной шкалы и методов измерения**. При этом открываются широкие воз­можности для извращения или подмены общественных целей и интере­сов целями и интересами самой бюрократической системы.

**В конце 1980-х годов в странах Запада** ***предпринимались неоднократные попытки внедрения рыночных механизмов оценки и измерения эффективности в сферу государственного и муниципального управления***. Однако внедре­ние построенных на основе «неоклассической исследовательской про­граммы»[[1]](https://www.nicbar.ru/politology/study/49-kurs-gosudarstvennaya-politika-i-upravlenie/502-lektsiya-12-effektivnost-gosudarstvennogo-upravleniya#_ftn1)организационных моделей и методов оценки эффективности их работы ***привело к провалам в социальной сфере***, что в конечном сче­те негативно отразилось на функционировании экономики и политиче­ской системы большинства западных государств. ***Экспансия государст­ва с ее директивным способом распределения ресурсов и благ подменялась экспансией рынка с доминированием «права сильнейшего» и оче­видными прорехами в социальной политике***. Отсюда наиболее **актуаль­ной проблемой в сфере оценки эффективности государственного управ­ления становится проблема гармоничного совмещения рыночного и общественного подходов к оценке эффективности**. Это доказывает рас­тущий интерес западных и отечественных социологов, политологов, экономистов, правоведов к данной проблематике.

В последние годы в западной и отечественной литературе проявля­ется тенденция говорить о «**социальной экономии**» и «**социальной эф­фективности**», противопоставляя эти выражения ранним и более узким значениям эффективности и производительности. Очевидно, ***это связано с ограниченностью применения рыночных методов оценки в сфере го­сударственного управления, сменой управленческой парадигмы, актуа­лизацией анализа социальных взаимодействий в ходе управленческого процесса, а также требованием оценки социальных эффектов управлен­ческих решений.***

В западной и, в особенности, в англоязычной литера­туре по вопросам административно-государственного управления поня­тие «социальная эффективность» в большинстве случаев используется как своеобразная альтернатива экономической эффективности и произ­водительности. К примеру, **Маршал Димок** в своей работе «Критерии и цели административной политики» явно стремится отойти от механического значения эффективности. Любые жесткие или механистические интерпретации термина, считает он, не уместны: хорошая администра­ция не является «холодно механической» — она сильно гуманизированная, «живая и яркая». Более того, Димок утверждает, что «***нет никакой действительной эффективности, которая не была бы также и социальной***». Эффективность, и это вполне очевидно, является ключевым объ­ектом административной политики, но она должна быть социально, гуманистично интерпретирована. **Эффективность — это вопрос качества**, и ***потому количественные и механистические методы измерения не ис­черпывают всей полноты проблемы***.

Ф**ранцузский исследователь Анисе ле Пор**, критикуя бюрократию и традиционный подход к анализу государственного управления, также пишет: «Опыт показывает, что недостаточно изменить способ произ­водства, социальную систему или систему правления, чтобы исчез риск возрождения бюрократии; опасения в отношении ее нового появления требуют добросовестного определения причин, ее порождающих, а также сильной политической воли, чтобы избавиться от прежней логики развития и определить условия создания большей социальной эффек­тивности».

Авторы, цитаты из работ которых приведены выше, ***интерпретиру­ют социальную эффективность как альтернативу чисто экономической*** (или, скорее, механистической) трактовке эффективности государствен­ного управления. Уже сам **термин «социальная эффективность»**, по их мнению, ***призван подчеркнуть социальную сущность процесса управле­ния, гуманизировать образ управленческой организации***. Однако такой подход не предоставляет нам сущностных характеристик феномена со­циальной эффективности и, пожалуй, лишь затрудняет понимание того, какой конкретный смысл вкладывается в понятие «социальная эффек­тивность».

**Другой подход** **к интерпретации социальной эффективности**, также довольно часто встречающийся в литературе, ***связывает этот феномен с эффективной социальной политикой государства, созданием и распре­делением общественных благ***. Такая трактовка обычно вписана в анализ становления и развития так называемого социального государства, или государства всеобщего благоденствия. ***Критический под­ход к рыночному механизму распределения, вызванный прежде всего необходимостью устранять изъяны рынка за счет политического меха­низма его коррекции, актуализировал значение социальной эффектив­ности как более справедливого распределения благ***. Однако такой под­ход также представляется не вполне правомерным, поскольку ***импли­цитно содержит в себе противоречие между максимизацией обществен­ного блага*** (в форме, скажем, социальной поддержки, бесплатного обра­зования, медицинского обслуживания) ***и экономической*** (рыночной) ***эффективностью***, ***требующей достижения оптимального раз­мещения ресурсов***. Таким образом, проявляется определенное напряже­ние между социальной составляющей термина (в данной конкретной интерпретации) и эффективностью.

Можно привести и **еще один, более узкий, подход к интерпретации термина «социальная эффективность»**. Он ***заключается в следующем противопоставлении***: ***эффективность «бюро» versus социальная эффек­тивность и базируется на методологии теории рационального выбора и неоклассических предпосылках***. Вкратце изложим его суть. Государст­венная бюрократия как рациональный максимизатор собственной выго­ды стремится к увеличению собственного бюджета и масштабов кон­кретной управленческой организации. Эти цели на определенном этапе экспансии бюрократии становятся для общества крайне неэффективны, поскольку, как писал почти двести лет тому назад О. Конт, чиновник «существует только за счет производства трудящихся классов; и что все, что он потребляет, отобрано у производителей». ***Социальная эффективность в данном случае определяется как раз­ница между произведенным данной организацией общественным про­дуктом и затратами общества на ее содержание***. Безусловно, такая трак­товка термина связана с предыдущей, однако она должна быть рассмот­рена как вполне самостоятельная, поскольку предусматривает более частный уровень анализа. Ж.-Э. Лейн писал по этому поводу: «Говоря об эффективности, мы должны отделить вопрос, какой из этих двух ме­ханизмов является наиболее эффективным, от вопроса, в какой мере бюро или политические программы должны наиболее эффективно организовывать свою деятельность».

**Социальная эффективность — это функция минимизации трансакционных издержек**. Она ***непосредственно связана с эффективной работой механизма координации социальных взаимодействий***. Поэтому **подход к концептуализации понятия «социальная эффективность» стро­ится на следующих основных предпосылках**:

-     социальная эффективность администрации заключается ***в уменьшении на макроуровне политической неопределенности***, форму­лировке четких «правил игры» и контроле за их исполнением;

-     социальная эффективность ***тем выше, чем больше вложения общества в наращивание потенциала государства***, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия» (Государство в меняющемся мире. Отчет всемирного банка, 1997); при этом важно подчеркнуть, что речь идет не о количе­ственном экстенсивном увеличении мощи государства (бюрократиче­ского аппарата, армии, полиции и т.д.), а о поиске качественно иных способов организации административно-государственного управления;

-     ключевым способом повышения потенциала государства и со­ответственно социальной эффективности как результата использования этого потенциала, является ***создание эффективной системы норм и пра­вил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски различного рода***. (В этом случае нас интересует влияние на эффек­тивность государственной политики и экономики неэкономических факторов, определяемое через величину трансакционных издержек. Со­ответственно, ***чем выше социальная эффективность, тем меньше затра­ты общества на трансакционные издержки*** (издержки обмена). Для со­временных постиндустриальных обществ вопрос возрастания трансак­ционных издержек стоит достаточно остро, так как их рост определяет­ся ростом сложности контрактных отношений, углублением разделения труда, увеличением количества инноваций. Не менее (а пожалуй, даже более) актуален он для так называемых переходных обществ, в особен­ности России и стран бывшего СССР. Здесь ***рост трансакционных из­держек***определяется, скорее, иными причинами: потерей ориентиров социального взаимодействия, исключительно низким уровнем доверия к правительству, политикам, деловым партнерам, неразвитая информаци­онная система и т.д.)

Данное определение имеет по крайней мере **три преимущества**.

***Во-первых***, оно позволяет оценивать социальную эффективность вне зави­симости от уровня анализа: на уровне сообществ государств, отдельных национальных государств, организаций, их подразделений и т.д.

***Во-вторых***, оно в значительной степени позволяет избежать идеологиче­ской окраски, оставаясь нейтральным по отношению к различным фор­мам координации взаимодействий рынку, иерархии и прочим.

***В-третьих***, оно одинаково применимо к оценке управления как в част­ном, так и в общественном секторах.

Изменение акцентов в административно-государственном управле­нии с процесса и правил на качественное удовлетворение потребностей клиентов повлекло за собой **введение новых индикаторов эффективно­сти административно-государственного управления**:

-          уровня удовлетво­рения граждан предоставляемыми услугами;

-          уровня доверия к цен­тральному правительству и местной администрации;

-          степени вовлече­ния в процесс принятия решений и т.д.

Это, в свою очередь, потребова­ло изменений управленческой культуры и формирования нового стиля работы.

Таким образом, **исследование эффективности государственного управления** как в России, так и за ру­бежом **складывается в конце XX в. как самостоятельное научное на­правление**, ***в котором при различии подходов имеется ряд общих положений и исследовательских тенденций***:

признание инноваций в сфере административно-государственного управления как ключевого фактора повышения ее эффективности;

необходимость перемещения внимания исследователей с технико-экономических сфер реформирования на со­циально-политические;

признание за последними более высокого по­тенциала развития;

необходимость концептуализации понятия «соци­альная эффективность» и поиск методов ее измерения и, наконец, поиск моделей социально-эффективного государственного управления.

**3. Виды эффективности государственного управления**

Государственное управление является **сложной** по своему элементному составу и связям и **многогранной**по выполняемым функциям **системой**. Объем и характер охватываемых им общественных процессов и явлений отражает **специфику** государственного управления, а **системность** и **организованная целостность** являются его неотъемлемой чертой. В совокупности системность и организованная целостность обеспечивают необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность и эффективность государственного управления.

***Потребность в эффективном воздействии государства на динамично развивающиеся современные сверхсложные процессы и явления обусловливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности государственного управления.*** Все более актуальными применительно к государственному управлению становятся такие характеристики, как «**производительность», «результативность», «качество», «эффективность**». Все чаще поднимается **вопрос о способности государства,** как определяющего субъекта управления, ***обеспечить в условиях жестко ограниченных ресурсов удовлетворение самых насущных потребностей отдельных граждан и общества в целом***. При этом долгосрочный характер и стабильность позитивных перемен в государстве определяется реальным повышением производительности и эффективности государственного управления.

***Государственное управление***, направленное на решение какой-либо проблемы, должно быть результативным и эффективным. Однако оно ***не всегда дает желаемый результат,*** к которому стремился управляющий субъект, нередко приводит к нежелательным последствиям, что делает всегда актуальным вопрос результативности и эффективности государственного управления.

Между **результативностью и эффективностью** нельзя ставить знак равенства. Если ***о*результативностигосударственного управления** ***можно судить по достижению поставленных целей,*** как главного результата управленческих действий, то **эффективность** ***требует ответа на вопрос: «Ценой каких затрат получен данный результат?***». Однако при оценке государственного управления их часто рассматривают как равнозначные понятия.

**При оценке результативности государственного управления**, ***главным критерием оценки которого является достижение поставленных целей***, важным моментом является **характер поставленных целей**. Здесь всегда должен присутствовать вопрос: «Достижима ли поставленная цель и каковы сроки ее достижения?».

Вместе с этим, сколь сложной является система государственного управления, столь же и не менее сложным является определение эффективности государственного управления, выделение критериев, показателей, а также методологических подходов и методов оценки эффективности.

Понятие «**эффективность**» происходит от латинского слова «effictions», что ***означает действительный, созидательный***. По мере развития науки его содержание все более обогащалось и применительно к современному этапу развития **эффективность рассматривается как результативность, чаще всего представленная как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением**.

Необходимо заранее просчитывать эффективность управления, исходя из возможности **достижения** **наилучших результатов** по возможности в **кратчайшие сроки** **при наименьших затратах всех видов ресурсов**. Важно подчеркнуть, что речь идет не только об используемых ресурсах (материальных, трудовых, финансовых, информационных и др.), но и о сроках реализации управленческой задачи. Запаздывание сроков ее реализации ведет, подчас, вообще к нецелесообразности ее решения.

***Применительно к системе государственного управления*эффективность*(в широком смысле) следует рассматривать как комплексную характеристику потенциальных и реальных результатов функционирования системы с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития.*** При этом соответствие полученных результатов целям и задачам развития страны должно просматриваться не только в краткосрочной, но и в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, **эффективность государственного управления** ***должна отражать как прямые результаты управления, так побочные объективно возникающие результаты***. И если **прямые результаты отражают *полноту, целесообразность и последствия воплощенных в жизнедеятельность общества поставленных целей и задач государственного управления***, то **побочные результаты** ***позволяют увидеть их обоснованность и обусловленность, степень их влияния на другие общественные явления***. И здесь очень важно отделить получаемые результаты и последствия, как следствие государственного управления, от тех, которые могут возникать в результате действия объективных и, возможно, стихийных механизмов.

**Эффективность государственного управления** ***не может отражать результаты только в каком-либо одном направлении или аспекте*** (политическом, экономическом, социальном и др.). Она должна раскрывать все его многоэлементное содержание, все многообразие протекающих процессов и явлений. Она ***должна отражать результаты взаимообусловленных процессов развития человека и общества, их взаимодействие с природой***. Это свидетельствует о ***необходимости*** **комплексного подхода** **к оценке эффективности государственного управления**.

Однако одного понимания того, что должна отражать эффективность государственного управления, недостаточно для решения этого вопроса на практике. И, несмотря на то, что проблема эффективности государственного управления насчитывает многие десятилетия, она остается нерешенной и до сегодняшнего дня. Применительно к каждому объекту государственного управления уточняется понятие эффективности, осуществляется выбор критериев и показателей эффективности и лишь на их основе дается комплексная оценка результатов государственного управления. ***Чаще всего эффективность государственного управления рассматривается в отношении социального и экономического развития государства***.

**Исходя из многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны**, а также в зависимости от объекта и уровня управления, **выделяются различные виды эффективности государственного управления**:

-        ***экономическую***, отражающую эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использование ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.);

-        ***социальную***, позволяющую определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления – **повышение качества и уровня жизни человека**.

-        ***экологическую*,** связанную с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;

-        ***внешнеэкономическую*,**отражающую взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

Выделяется также **эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.**

Можно выделить и ***другие виды эффективности***, но все они, по сути, ***связаны с функциями государства***, т.е. ***с основными направлениями его деятельности, выражающие сущность и назначение государственного управления***. **Степень** **реализации этих функций** и **определяет эффективность государственного управления объектами и процессами**.

В современном обществе с демократическим политическим устройством и рыночной экономикой государство выполняет, разумеется, множество функций и обязанностей, которые **весьма сложно оценить с формализованных позиций эффективности**. Понятно, что, например, ***функция обеспечения духовного и физического здоровья населения, развития образования, защиты семьи, материнства и детства, воспитания подрастающего поколения, стимулирования развития науки и национальной культуры*** ***с трудом подводятся под показатели экономической и даже социальной эффективности***. Но это ни в коей мере не должно служить оправданием бездеятельности или самоустранения государства от ответственности за их качественное выполнение.

В последнее время **эффективность государственного управления часто рассматривается с позиции двух измеримых составляющих**: **технической эффективности и экономической эффективности**.

**Техническая эффективность государственного управления** ***определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных интересов***. Техническая эффективность ***отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества***. Она связана и количественными, и качественными показателями, важными характеристиками которых являются их оперативность и регулярность.

**Экономическая эффективность государственного управления** ***определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов***.

**Экономическая эффективность** ***отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления***, ее собственную деятельность. **Техническая эффективность** ***отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества***. Она связана и количественными, и качественными показателями, важными характеристиками которых являются их оперативность и регулярность.

***Как экономическая категория экономическая эффективность отражает отношения по поводу достижения желаемого результата и произведенными при этом затратами***. Именно эффективность в наибольшей степени характеризует уровень экономического развития страны, прямо или косвенно отражая качество, состояние и уровень использования всех видов ресурсов, вовлеченных в процесс производства.

***Главное требование к государственному управлению экономикой*** – **повышение** **эффективности производства**, которое ***выступает*** ***важнейшей качественной характеристикой производства***, ***отражающая уровень развития производственных сил и степень обеспечения потребностей общества***.

**Экономическая эффективность** ***может рассчитываться на различных уровнях***: **на уровне национальной экономики, отдельных регионов, отраслей, предприятий, организаций, фирм, домохозяйств, а также на уровне отдельных предпринимательских проектов**.

При оценке экономической эффективности ***на уровне национальной экономики следует исходить из двух важнейших составляющих***: **экономической эффективности и социальной приемлемости.** Это говорит о том, что выбор эффективной стратегии устойчивого экономического развития должен основываться на реальной ресурсной базе и приносить экономическую выгоду всему обществу. В конечном счете, оценка эффективности функционирования экономики должна быть связана с динамикой благосостояния народа, основанной на последовательном подъеме производительных сил.

При этом производительные силы следует рассматривать в широком их понимании – не только как рабочую силу, средства труда и предметы труда, а как весь производительный потенциал страны, включая научно-творческий потенциал, технологические инновации, предпринимательский ресурс, организационно-структурные факторы и т.д.

Определение любого вида эффективности государственного управления опирается на критерии и показатели, которые отражают состояние объекта управления, полученного в результате управленческого воздействия со стороны государства.

**4. Критерии и показатели эффективности государственного управления**

Для достоверного и обоснованного суждения об эффективности государственного управления используется **критерии и показатели**, ***отражающие результат управления и полученный эффект***. Исходя из того, что эффективность государственного управления представляет собой многомерную совокупность, включающую множество отдельных и, в то же время, тесно взаимосвязанных и взаимозависящих друг от друга процессов и явлений, ***при определении эффективности государственного управления используется*многокритериальный подход**.

***Критерии***, выступающие в качестве основного мерила, и показатели, описывающие объекты, которые позволяют оценивать уровень и качество управления, ***дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности***. Они бывают **количественные и качественные**.

Для характеристики процессов, происходящих в экономике динамично развивающихся стран, главным критерием выступает **наращивание общественного производства** на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере очевидно стремление к осуществлению принципа **социальной справедливости**, с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной сфере зреет понимание того, что каждый человек должен развиваться физически, нравственно и эстетически и состояться как личность в свободном, демократическом обществе.

***При общей оценке эффективности функционирования экономики применяется следующая система показателей***: **ВВП, ВНП и НД*– их общий объем и расчеты на душу населения, структура национальной экономики, производство основных видов продукции на душу населения, уровень и качество жизни населения, показатели экономической эффективности.*** Однако эта система по мере развития национальной экономики может измениться.

Важнейшими группами показателей являются следующие группы:

**1)       Общий объем и расчеты на душу населения ВВП, ВНП и НД**. При их сопоставлении необходимо соблюдать следующие условия: ***во-первых***, сопоставляемые показатели должны быть приведены к одному году или к одному и тому же периоду; ***во-вторых***, их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательской способности национальных валют, т.е. по паритетам их покупательской способности (ППС) и с учетом товарной структуры ВВП, т.е. с учетом потребительских расходов семей, капиталовложений (рыночных, платных товаров и услуг), социальных услуг государства и прочих текущих государственных расходов (военных и гражданских, т.е. нерыночных товаров и услуг). Если при сопоставлении эти условия не соблюдаются, то не отражается реальная картина развития страны.

**2)       Отраслевая структура** **национальной экономики**. Ее анализ проводится по ВВП, подсчитанному ***по отраслям***. При сопоставлении уровня развития по отраслевой структуре изучаются соотношения между материальным и нематериальным производством, отраслями и крупными хозяйственными комплексами. Здесь важное значение имеет удельный вес машиностроения, химической промышленности, т.е. отраслей, обеспечивающих научно-технический прогресс, а также удельный вес топливно-энергетического, агропромышленного, строительного, оборонного и других комплексов.

**3)       Производство основных видов продукции на душу населения**. Эти показатели позволяют судить о возможностях страны удовлетворять потребность в основных видах продукции, наиболее значимых для развития национальной экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, металлорежущих станков, автомобилей, минеральных удобрений и др.), а также об удовлетворении потребностей населения в продуктах питания, товарах длительного пользования (стиральных машинах, телевизорах, холодильников и т.д.).

**4)       Уровень жизни населения.**Оценивается по таким показателям, как ВВП на душу населения, структура использования ВВП, особенно структура расходов на конечное потребление (личных потребительских расходов). ***Для анализа уровня жизни используются показатели:***

-          потребительская корзина,

-          прожиточный минимум,

-          средняя продолжительность жизни,

-          уровень образования населения,

-          потребление на душу населения основных продуктов питания в калориях и протеиновом содержании,

-          уровень квалификации трудовых ресурсов,

-          численность учащихся и студентов на 10 тысяч населения,

-          доля расходов на образование в ВВП;

-          показатели, характеризующие развитие сферы услуг (число врачей на 10 тысяч населения, число больничных коек на 1 тысячу населения, обеспеченность жильем и т.д.).

В последние годы для определения качества жизни применяется **индекс развития человеческого потенциала**(ИРЧП), используемый как альтернатива ВВП для изменения социально-экономического развития страны. Он позволяет оценить характер и приоритеты в развитии страны, дать наглядное сравнение ее достижений. **ИРЧП представляет собой интегральный показатель человеческого развития, состоящий из трех компонентов**: ***долголетия, образованности и уровня жизни***. Долголетие измеряется продолжительностью жизни, образованность – комбинацией грамотности взрослых и среднего количества лет обучения, уровень жизни – реальным ВВП на душу населения с поправкой на местную стоимость жизни (ППС). Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1, где 0 – min, а 1 – max . Если ИРЧП равен 0,5 и меньше – он оценивается как низкий; от 0,5 до 0,8 – средний и от 0,8 до 1 – высокий.

Показатели **экономической эффективности** в наибольшей степени ***характеризуют уровень экономического развития страны***, прямо или косвенно ***отражая качество, состояние и уровень использования основного и оборотного капитала, трудовых ресурсов***. К ним относятся: ***производительность труда, капиталоемкость единицы ВВП и конкретного вида продукции, фондоотдача единицы основных фондов, материалоемкость единицы ВВП или единицы продукции*** и т.д.

**Наибольшую значимость при оценке эффективности общественного производства имеют следующиепоказатели:**

-        ***производительность труда*** (по народному хозяйству в целом, по отдельным отраслям, по видам производства);

-        ***фондоотдача***;

-        ***материалоемкость* ВВП**, производимых товаров и услуг.

**Производительность общественного труда** является важнейшим показателем эффективности общественного производства и отражает как эффективность живого труда, так и экономию общественного труда, овеществленного в средствах производства. Она ***исчисляется как отношение производственного валового внутреннего продукта к численности работников, занятых в отраслях народного хозяйства.***

**Фондоотдача**характеризует эффективность использования основных производственных фондов в народном хозяйстве в целом и в его отдельных отраслях, на предприятиях.

**Материалоемкость,**рассчитанная на народнохозяйственном уровне, характеризует уровень материальных затрат (сырья, материалов, топлива, энергии) соответственно на единицу ВВП, а на уровне отдельных отраслей или предприятий – эффективность использования предметов труда.

**Для оценки уровня использования топливно-энергетических ресурсов и затрат металла используются показатели энергоемкости и металлоемкости ВВП**.

**Энергоемкость** представляет собой ***показатель, характеризующий уровень потребления топливно-энергетических ресурсов внутри страны на единицу ВВП соответственно.***

**Металлоемкость**– это ***показатель, характеризующий уровень затрат металла на единицу ВВП соответственно***.

Важное значение для государственного управления ***приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие из политической сферы***. Но это, скорее всего не критерии, отражающие результаты управления, а ***критерии, показывающие, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должные показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества***. Эти критерии, в том числе политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика ради общества.

Так как состояние развития общества не всегда можно отразить через сложившуюся систему критериев и показателей, необходимо формировать критерии, способные отразить полученные результаты. При этом ***критерии эффективности должны не только отражать степень достижения поставленных результатов, но и реагировать на возникновение новых проблем в управлении, а также на отрицательные последствия государственного управления***.

**5. Оценка эффективности государственного управления**

***Оценка эффективности государственного управления*** является объективно необходимой. Она ***обусловлена целым рядом обстоятельств***:

-        невозобновляемостью потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного управления;

-        порождением новых проблем, способных на длительное время влиять на снижение уровня управления;

-        снижение доверия к управлению**,**его общественному престижу.

***Результаты государственного управления оцениваются всем обществом, его отдельными группами и каждым человеком в отдельности***, ибо они наглядно просматриваются ***через изменение уровня и качества жизни населения, через развитие социальной и духовной сферы, через результаты, полученные в сфере экономики, национальной безопасности, международного сотрудничества*** и т.д.

Однако эта оценка не заменяет необходимости в специальной, ***официальной оценки эффективности государственного управления***. Причем оценка эффективности управления должна осуществляться еще на стадии подготовки управленческого решения, что в определенной мере может гарантировать его достаточный уровень.

***Оценка управления должна осуществляться относительно характера, уровня, эффективности организации и функционирования системы государственного управления и его результатов***. Оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть управления, быть систематическими и авторитетными.

***В системе государственного управления оценка должна осуществляться, как минимум, относительно***:

-        целей, практически осуществляемых в государственном управлении, в увязке с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;

-        целей, реализованных в управленческих процессах и результатах, полученных при осуществлении государственного управления (решений и действий);

-        объективных результатов управления и их соответствия общественным потребностям и интересам;

-        общественных издержек, ушедших на государственное управление в сравнении с объективными результатами, полученными вследствие управления;

-        возможностей, заложенных в управленческом потенциале, и степенью их реального использования.

***На практике оценка эффективности государственного управления осуществляется по следующим направлениям***:

-        оценка процесса выполнения;

-        оценка результатов;

-        оценка последствий;

-        оценка экономической эффективности.

При оценке эффективности используются различные методы: метод сравнений, экспертные методы, моделирования и др.

Выбор типа оценки и методов оценивания зависит от целей управления, интересов организации или заинтересованной группы лиц, социально-политических условий, наличия необходимых ресурсов и многого другого.

***Всю совокупность исследований, направленных на оценку эффективности государственного управления, можно представить через две группы***:

-        научные исследования;

-        традиционные формы оценки.

**Научные исследования** осуществляются с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. Их применение приносит хорошие теоретические и практические результаты, но требует много времени и больших финансовых затрат.

**При проведении научных исследований применяются:**

-          социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);

-          наблюдения (открытые и скрытые);

-          экспертные оценки;

-          моделирование;

-          формирование контрольных групп;

-          проведение экспериментов и др.

Ввиду многомерности объектов государственного управления при оценке эффективности управленческих решений, широко применяются методы многомерного статистического анализа, позволяющие не только группировать объекты наблюдения в классы, рассматривать их в динамике, но и формировать качественные агрегированные показатели как для описания самих объектов, так и для мониторинга прогресса как результата управленческого воздействия. При этом особое внимание уделяют анализу влияния последствий управленческих решений (например, откликов на реформы), имея в виду не только непосредственные результаты принятого и реализованного решения, но весь комплекс последствий управления (последствий изменения), их влияние на все сферы общественной жизни.

***Наиболее распространенный метод***, который используется при оценке эффективности управления, является **метод сравнений**. При этом используются различные виды сравнений: ***сравнение с плановыми заданиями, с прошлыми, с лучшими или средними за определенный период***. Например, при оценке эффективности управления в отношении социально-экономического развития страны в разрезе годового или пятилетнего периода применяется сравнение фактических показателей с показателями, заложенными в годовом прогнозе или пятилетней программе социально-экономического развития.

**Традиционные формы оценки эффективности государственного** управленческого решения ***представлены политическими или административным контролем и являются результатами парламентских слушаний, отчетов руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки***и т.п.

Следует отметить, что **оценку эффективности государственного управления делают разные общественные институты**: ***гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры***. Из всех способов оценки следует выделить следующие:

-        **отчеты** органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности;

-        **общественное мнение**также является разновидностью оценки эффективности государственного управления, которое представляет собой ***совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей***. Оно как бы соотносит результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями людей. И хотя ***общественное мнение по своей природе*** ***субъективно*,**из-за своей массовости оно обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления;

-        оценку эффективности государственного управления отражают **средствами массовой информации**, которые по своей сути призваны объективно оценивать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;

-        **обращения граждан**, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав т.п., что в определенной мере также позволяют судить об эффективности государственного управления, обнаружить недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления.

[[1]](https://www.nicbar.ru/politology/study/49-kurs-gosudarstvennaya-politika-i-upravlenie/502-lektsiya-12-effektivnost-gosudarstvennogo-upravleniya#_ftnref1) Неоклассическая исследовательская программа (неоклассическая теория) — широко распространенный в экономике и политической экономии термин, обозначающий научное направление, базирующееся на следующих методологических предпосылках: индивиды рациональны и обладают всей полнотой информации в момент совершения выбора, рынок совершенно конкурентен. Таким образом, неоклассическая теория ориентируется прежде всего на изучение того, каким образом индивиды максимизируют свою полезность, а организации — прибыль.

**Pages:   |**

[**1**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-1-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)

**|**[**2**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-2-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)**|**[**3**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-3-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)**|**[**4**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-4-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)**|**[**5**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-5-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)**|   ...   |**[**6**](http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/276304-6-nagimova-effektivnost-deyatelnosti-gosudarstvennih-organov-uprav.php)**|**

**«Нагимова А. М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в ...»**

**-- [ Страница 1 ] --**

Академия наук Республики Татарстан

Центр перспективных экономических

исследований

Нагимова А. М.

Эффективность деятельности

государственных органов управления как фактор

повышения качества жизни в регионе:

проблемы оценки и измерения

Казанский государственный университет

УДК 338.2:342.9

ББК 65.050.2:67.401

Н 16

Печатается по рекомендации

Ученого совета ЦПЭИ АН РТ

Научный редактор –

докт. экон. наук, академик АН РТ Сафиуллин М. Р.

**Рецензенты:**

докт. эконом. наук, проф. В. В. Авилова докт. философ. наук, проф. М. А. Нугаев Нагимова А. М.

Н 16 Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. – Казань: Казан.

гос. ун-т, 2009. – 188 с.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

ISBN 978-5-98180-751-0 В монографии рассматриваются теоретико-методологические и прикладные проблемы оценки эффективности деятельности органов государственной власти. В рамках исследуемой проблемы представлены особенности оценки эффективности деятельности органов государственной власти с позиций международного и отечественного опыта, а также с точки зрения качественного и количественного анализа, экономической и технологической эффективности; кроме того представлен подход индикативного планирования и программно-целевой подход как инструменты оценки качества и эффективности деятельности государственных органов управления.

Данная монография предназначена для социологов, экономистов, управленцев различного уровня, для студентов и преподавателей вузов, а также для всех интересующихся проблемами управления.

УДК 338.2:342.9 ББК 65.050.2:67.401 ISBN 978-5-98180-751-0 © Нагимова А. М., 2009 Оглавление Введение Раздел 1. Сущность и основные положения эффективности деятельности государственных органов управления 11 Раздел 2. Модели оценки эффективности деятельности государственных органов в отечественной и зарубежной практике 22

2.1. Зарубежный опыт оценки эффективности государственных органов 22

2.2. Российский опыт оценки эффективности деятельности органов государственной власти 34 Раздел 3. Оценка деятельности государственных органов управления в системе индикативного планирования 42 Раздел 4. Методики оценки эффективности деятельности государственных органов управления 54

4.1. Методика оценки эф

–  –  –

Введение В последние годы в стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни, в том числе связанные с повышением эффективности процессов функционирования органов государственной власти. С момента образования Российской Федерации многократно проводились административные реформы, направленные, в первую очередь, на создание оптимальной и эффективной системы государственного управления, так как только эффективная государственная власть способна решить неотложные социально-экономические проблемы, создать условия для повышения уровня и качества жизни населения.

Необходимо отметить, что в современном мире заметны тенденции переосмысления понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов. В результате этого в ряде стран предприняты попытки проведения административных реформ, в том числе связанных с повышением эффективности деятельности органов государственной власти. Их опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям, не говоря уже о том, что об успешности деятельности органов государственной власти не может быть и речи.

Повышение эффективности деятельности в сфере государственного управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов государственных учреждений, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. Однако повышение эффективности деятельности органов государственной власти должно решаться с учетом недопустимости «потери» важных и необходимых обществу функций. Это связано с тем, что эффективность деятельности государственного органа управления определяется не столько широтой охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране. Это подтверждается совершенствованием законодательства Российской Федерации, в частности – Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006годах.

Реформа государственного управления в России будет успешной, если на уровне каждого субъекта Российской Федерации будет четкое понимание не только поставленных и решаемых целей и задач, проводимых мероприятий, но и будет внедрен механизм оценки достижения ожидаемых конечных результатов. А социально-экономическое развитие региона зависит не столько от подотчетности региональных органов государственного управления населению, укрепления ее прозрачности, сколько от повышения эффективности деятельности органов государственного управления.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется несколько программ по реформированию системы государственного управления.

Следует отметить, что для получения максимального эффекта от данной деятельности требуется оценка не только совокупных результатов, но и постоянный мониторинг деятельности государственных органов, а оценка данных проектов должна осуществляться как в период их реализации, так и по итогам реализации программы.

В настоящее время разработано и применяется на практике значительное количество методов оценки деятельности, в числе которых – методы экспертного анализа, составления нормативных карт и другие. Перечисленные методы успешно реализовывались на практике в различных странах. Однако в настоящее время подходы в оценочной деятельности государственных органов должны измениться. Отсутствие новых подходов к оценке деятельности государственного органа и гражданского государственного служащего негативно отражается на показателях социально-экономического развития и результатах реформы государственного управления.

Внедрение новых методических подходов к оценке эффективности деятельности региональных органов государственного управления является важным условием для повышения эффективности достижения поставленных целей и конечных результатов. Практическое применение современных методических подходов к оценке эффективности в региональных органах государственной власти обеспечивает планирование на длительный период времени, предоставление тех общественных услуг, которые отвечают требованиям граждан; способствует направлению бюджетных средств на социально необходимые и экономически обоснованные расходы, повышает обоснованность принимаемых управленческих решений и ответственность должностных лиц и государственных гражданских служащих.

Особенностью реформ государственного управления, направленных на повышение эффективности деятельности государственных структур, является сложность определения объективных количественных показателей эффективности данных реформ. В связи с этим существенная часть представляемых показателей эффективности основана на результатах обследований населения, государственных служащих, деловых кругов. Использование такого рода данных является весьма представительным, однако они должны дополняться объективными статистическими данными, а также данными министерств и ведомств для получения наиболее адекватной характеристики прогресса реформ. Среди основных ограничений использования обследований можно отметить следующее: мнение населения или бизнес-кругов о качестве предоставляемых услуг во многом зависит от их ожиданий. В международной практике зафиксированы случаи, когда ожидания потребителей услуг существенно превышали возможности государственных органов, и даже значительный прогресс в оказании государственных услуг через некоторое время оценивался потребителями как несущественный.

Опыт зарубежных стран, в частности – Финляндии и Великобритании, показывает необходимость создания системы управления реализацией программ государственного управления. Такая система должна обеспечивать текущий мониторинг и оценку результатов данных программ, а также осуществлять периодическую внутреннюю и внешнюю отчетность по достигнутому прогрессу. К примеру, в Нидерландах методика оценки эффективности деятельности государственных органов была разработана более 10 лет назад. Ее введение поначалу вызвало недовольство чиновников, поскольку выяснилось, что многие из них не имеют четкого представления о том, на что расходуются бюджетные средства, какие финансовые ресурсы в данный период доступны и на какой срок, как они работают. В 1999 году эффективность их использования составляла всего 20 %. Введение системы оценки деятельности государственных органов потребовало определенных затрат, но позволило повысить показатель эффективности до 80 %. Очень важную роль в этом сыграл сам принцип оценки эффективности. Он изначально был направлен на достижение большего результата при меньших затратах и позволял реально оценить эффективность деятельности каждого чиновника, поскольку предусматривал четко прописанную ответственность каждого из них. В нидерландской прессе ежегодно публикуется информация об оценке деятельности государственных служб. Итоги представляются в парламент, который может принять адекватное решение для того или иного министерства или ведомства.

Методика проведения подобных исследований в зависимости от их целей и задач может быть разной. Перечень приводимых в научной литературе показателей непосредственных результатов и показателей эффективности также довольно обширен и не является исчерпывающим, он может быть дополнен либо изменен в зависимости от уточнения целей и задач отдельных реформ, наличия статистических данных и т.д. Для отдельных направлений деятельности государственного управления могут быть разработаны более детализированные системы показателей мониторинга и оценки эффективности их деятельности.

Необходимо отметить, что в современной научной литературе проблема эффективности деятельности органов государственного управления в тех или иных аспектах рассматривалась разными учеными. Теоретические вопросы форм и методов государственного регулирования экономики рассматриваются в трудах О. Кубликовой, Н. Бевериджа, С. Брю, Дж. Бьюкенена, Т. Веблена, Дж. Гилдера, А. Саунина, Д. Гэлбрейта, Д. Кейнса, Д. Кауфмана, Д. Коммонса, А. Лаффера, С. Агапцова, Р. Лукаса, В. Макконнела, У. К. Митчелла, Г. Мюрдаля, П. А. Самуэльсона, Н. Клища, Дж. Стиглера, Г. Туллока, М. Фридмена, Ф. фон Хайека, Л. Эрхарда и др.

Проблемы оценки эффективности управленческой деятельности исследованы в трудах таких зарубежных ученых, как К. Барнард, П. Друкер, Т. Питерс, Д. Синк, Р. Уотермен и др.

Значительный вклад в теорию и практику изучения эффективности управленческой деятельности внесли также отечественные исследователи, такие как М. Винокуров, Е. Добролюбова, А. Годунов, В. Горфинкель, В. Азжеуров, В. Деневич, А. П. Егоршин, В. А. Елькин, П. С. Емшин, Ф. Н. Кадыров, Л. Н. Качалина, Е. М. Кудзи, С. И. Лукашевич, Л. И. Меньшиков, А. М. Омаров, Е. В. Охотский, Г. Х. Попов, Б. А.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

Райзберг, Ф. М. Русинов, Л. Г Соколова, Г. Э. Слезингер, Н. М. Токарская, А. И. Турчинов, Г. В. Хомкалов, В. Б. Шульман, Ю. А. Цыпкин и др.

Разработкой и использованием различных критериев и показателей оценки эффективности государственного регулирования экономики занимались такие ученые, как Н. В. Амбросов, Е. Л. Балашова, В. Г. Введенский, В. Г. Игнатов, Т. Г. Краснова, Е. Н. Невзорова, Г. В. Осипов, В. И. Самаруха, М. А. Уколова, Б. М. Штульберг и др.

В современных условиях развития общественной жизни требуется применение новых подходов в решении и переосмыслении проблем оценки эффективности деятельности государственных органов на всех уровнях управления. Значимость работы заключается в том, что она может представлять интерес для самого широкого круга лиц, связанных с государственным управлением: государственных служащих, экспертованалитиков, работников государственных органов, организаций и учреждений.

1. Сущность и основные положения эффективности деятельности государственных органов управления Стремление к улучшению эффективности деятельности органов государственной власти, как и повышение эффективности деятельности в других отраслях человеческой деятельности, довольно сильно вошло в обиход одного из направлений управления социально-экономическими системами в современном обществе. При этом сфера эффективности деятельности органов государственной власти довольно тесно соотносится с постоянно проводимыми в различных странах государственными реформами. В частности, в России в начале ХХI века началась Административная реформа, связанная с различными изменениями в государственном управлении, направленная в том числе и на повышение результативности и эффективности деятельности органов государственной власти. При этом Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение: в конце XX – начале XXI вв. в значительной части государств осуществлялись и продолжаются крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления1. К примеру, в России особенно внимательно изучался и изучается опыт Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канады, Китая, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, США, Финляндии, Франции, Чили, Южной Кореи, Японии и других стран. Движущим мотивом большинства административных реформ в названных странах явилось осознание необходимости решить одну или несколько из следующих комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного бизнеса. Как видно из вышесказанного, ключевыми направлениями Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я.

Хабриевой. – М.: Инфра-М, 2006. - С. 3.

совершенствования деятельности в сфере государственного управления являются:

– роль государства в обществе;

– структура и функции органов государственного управления;

– повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата;

– управление государственной службой;

– реформа финансовой системы; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Несмотря на то что в основе программ административных реформ лежат потребности правительств в решении самых разнообразных проблем, представляется правомерным обобщение, что конечная цель современных административных реформ состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом. Такие реформы имеют своей целью устранение препятствий, с которыми сталкиваются правительства при попытке изменить направления социальной и экономической политики. Естественно, при этом и возникает необходимость в проведении оценки эффективности государственного управления, которая призвана дать ответы на вопрос о том, успешна ли деятельность государства, требует ли она изменений, каких и где?

Нужно отметить, что сфера государственного управления призвана создавать условия для обеспечения самодостаточности личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса за счет имущества, находящегося в государственной собственности, средств государственного бюджета, имущественных прав государственных образований и учреждений в соответствии с действующим законодательством и решая вопросы государственного значения. В связи с этим под эффективностью государственного управления можно понимать результат управления, точнее, «вмешательства» в ключевые процессы, который предполагает изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение. Органы государственной власти в соответствии с законодательством России имеют право самостоятельно под свою ответственность организовать управление с целью достижения поставленных перед государством целей и задач.

Из практики менеджмента известно, что для того чтобы управлять чем-либо, нужно уметь его оценивать. Традиционные классификации выделяют три основных типа оценки: количественная, качественная и смешанная. Качественная оценка базируется на изучении субъективных мнений о деятельности, в то время как количественная оценка может производиться в абсолютных и относительных величинах на основе статистических данных. Смешанный тип оценки предполагает использование при оценке деятельности государственного органа управления количественных и качественных методов. Оценке, как правило, подлежит основная деятельность государственного органа в рамках установленных направлений и в пределах его компетенции. Деятельность государственного органа исполнительной власти зависит от деятельности федеральных органов, других государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. В связи с этим оценка должна учитывать и внешние факторы воздействия на результаты деятельности этого государственного органа.

**При рассмотрении проблемы оценки деятельности органов государственного управления разные авторы применяют разную терминологию:**

а) оценка результативности;

б) оценка качества;

в) оценка эффективности.

Под оценкой результативности подразумевается степень достижения ожидаемого результата, а под оценкой качества понимается оценка соответствия свойств предмета или явления их сущности. Что касается оценки эффективности, то существует различное понимание данного понятия.

Термин «эффект» (от лат. effectus) обозначает какое-либо действие, состояние объекта, соответственно, термин «эффективный» (от лат. effectivus) обозначает действенный, дающий желаемый результат. Можно отметить, что эффект от государственного управления представляет собой способность субъекта государственного управления целенаправленно воздействовать на объект с целью достижения поставленных задач в изменяющихся условиях. При этом эффект характеризует скорее возможное умножение усилий используемых средств государственного бюджета за счет вовлечения их в решение проблем, входящих в перечень вопросов государственного значения, на основе новых возможностей.

Эффект более ориентирован на будущее. В наиболее простой трактовке понятие эффективность характеризуется следующим образом – способность приносить эффект, оказывать действие. Данное определение понятия эффективность можно интерпретировать как качественную оценку эффективности. Существует также и иной подход: эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение. В литературе вышеприведенное определение относится к термину экономическая эффективность2.

Научная разработанность понятия экономической эффективности, безусловно, глубока. Большинство авторов сводит понятие эффективность к соотношению полученных результатов к затраченным ресурсам, однако существуют и другие стороны данного понятия. Следует заметить, что подход к оценке эффективности как соотношению полученного результата к затратам имеет большой недостаток: не учитывается качество произведенного продукта или услуги. В предисловии книги «Эффективность государственного управления» П. А. Макеенко отмечает: «в англоязычной литературе по экономике и менеджменту есть по крайней мере два термина, См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2007.

переводимых на русский язык словом «эффективность» – «effectiveness»

и «efficiency»… Отметим лишь, что обычно первый переводится как «техническая эффективность», второй – как «экономическая эффективность»3.

Макеенко в своей работе не дает четкой трактовки вышеприведенных понятий, зато в работах К. Ридли и Г. Симона приводится хороший пример подхода к определению экономической эффективности. Направление исследований, посвященных уточнению понятия экономической эффективности, поддерживалось в публикациях Института урбанистики в 70-х годах. К. Ридли признает, что было бы несправедливо оценивать управление городом только по достигнутым результатам и совершенно игнорировать цену, которую при этом приходится платить. Другие исследователи (Л. Апсон и др.) также основное внимание концентрируют на уровне организации и на взаимосвязи «результативность – эффективность»; конечным критерием в то же время служит результат деятельности организации – подход с точки зрения технической эффективности. В 1971 г. Г. Хейтри и Д. Фикс пришли к выводу, что «неверно при оценке производительности игнорировать «качество» продукта или услуги, особенно если речь идет о воздействии данного продукта или услуги на граждан и общество».

Важным замечанием является то, что формулировка «техническая эффективность» не должна восприниматься как термин из области технических наук. В данном случае основное отличие технической от экономической эффективности заключается в том, что первая будет оценивать качество исполнения задания, не учитывая понесенные издержки. Подход к оценке деятельности без учета затрат является неполным, именно поэтому следует использовать адекватное действию сочетание двух подходов.

Оценка эффективности деятельности государственных органов завиЭффективность государственного управления: пер. с англ./ общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – С. 26.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

сит во многом не только от учета понесенных затрат, но и от качества исполнения обязанностей, возложенных на органы исполнительной власти.

Цель управленческой деятельности государства – это получение большего эффекта с наименьшими затратами. Поэтому необходимо полученный результат сравнить с затратами, т.е. отнести эффект к затратам, сопоставить одну абсолютную величину с другой. При составлении определенной базы сравнения такое соотнесение позволяет осуществить процесс оценки эффективности4. При этом под эффективностью понимается отношение результатов деятельности (эффекта) организации или человека к затратам на достижение этих результатов (ресурсам).

**В связи с этим можно выделить два направления оценки эффективности деятельности органов государственного управления:**

– экономическая эффективность – количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности. Характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях;

– социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения.

В сфере государственного управления главным результатом деятельности органов государственной власти в основном является социальный эффект, под которым обычно понимается создание благоприятных условий для населения на территории государства и в ряде случаев – за его пределами, повышение качества предоставляемых государственных услуг и т.д. Во многих случаях социальный эффект не поддается количественному измерению (в отличие от экономического), и его определяют теми качественными сдвигами, которые происходят в государстве. Он измеряется косвенными результатами, например, сокращением времени обслуживания, повышением качества обслуживания, улучшением социально-психологической обстановки и т.д.

Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2007. – С. 499.

Однако необходимо отметить, что сведение оценки эффективности деятельности органов государственной власти к оценке только экономического и социального эффекта довольно узко информирует о реальном состоянии дел.

Это связано с тем, что эффективность государственного управления не может быть измерена каким-либо одним показателем, а определяется как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и др., оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений.

**При этом сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности государственного управления определяется следующими особенностями:**

– спецификой государства как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;

– трудностями формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих в государстве;

– сложностью получения достоверной исходной информации;

– трудностями измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер.

Все эти трудности объективны. Так, состояние обобщенного показателя зависит и от состояния его составляющих, и от их взаимовлияния. Но в ряде случаев представляется все же возможным определение эффективности работы органов государственной власти и общей эффективности управления как некой интегральной суммы эффективностей. Это в свою очередь позволяет различить внутреннюю и внешнюю эффективность государственного управления. Внутренняя эффективность определяется эффективностью работы органов государственной власти, которая состоит в разработке, принятии и организации исполнения управленческих решений, способствующих повышению качества жизни населения. Внешняя эффективность – это уровень удовлетворения запросов населения, проживающего на территории государства.

Эффективность деятельности государственных органов во многом определяется тем, как они распоряжаются финансовыми и материальными ресурсами, которые общество доверило им в управление. В настоящее время необходимо в полной мере активизировать потенциал государственного финансового контроля, что соответствует стратегической задаче повышения эффективности российской государственности: эффективное управление невозможно без эффективного контроля.

В этой связи в последние годы среди научных трудов как отечественных, так и зарубежных авторов стали появляться формулировки понятия «аудит эффективности» государственного сектора – оценка деятельности государственных служб с точки зрения использования финансовых ресурсов. Фактически новый вид аудита для государственного сектора сводится к финансовому контролю использования бюджетных средств.

По определению, данному В. Азжеуровым, аудит эффективности – это форма государственного финансового контроля, обеспечивающая оценку эффективности работы исполняющих государственные функции и использующих государственные ресурсы подконтрольных объектов, и разработка предложений по повышению эффективности их деятельности.

Посредством аудита эффективности осуществляется внешний государственный контроль управления государственными финансами, по итогам которого дается независимая оценка результатов использования бюджетных средств в деятельности исполнительной власти по достижению поставленных целей и задач и делаются выводы о степени эффективности использования расходуемых на это государственных средств.

Возникновение аудита эффективности в системе государственного контроля обусловлено необходимостью контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность.

Появление аудита эффективности как особого вида контроля можно отнести к 70-м годам прошлого века, когда и было зафиксировано появление термина «аудит эффективности» в «Лимской декларации руководящих принципов контроля». В ней отмечается, что кроме финансового аудита (проверки целевого использования средств и ведения финансовой отчетности), важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля – определить, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе «организационную и административную системы»5.

За прошедшие более чем четверть века аудит эффективности получил широкое развитие и распространение в большинстве зарубежных стран и в настоящее время становится преобладающим в финансовом контроле исполнения государственного бюджета. Так, его доля в общем количестве проверок, проводимых высшими органами государственного финансового контроля, составляет во многих из них порядка 50-60 %6.

**Определив суть и основные понятия оценки эффективности, следует определить основные задачи оценки деятельности государственного органа, которыми можно руководствоваться в оценочной деятельности в целях повышения эффективности деятельности государственных служб:**

предоставление вышестоящему органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и оцениваемому государственному органу возможности получения объективной и полной информации о факторах и причинах неэффективной деятельности в целях принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и результативности деятельности, улучшения использования ресурсов и других необходимых организационных изменений.

предоставление общественности, вышестоящему органу исполнительной власти и законодательному органу субъекта Российской ФедераРябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов – современная форма финансового контроля // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. – 2007. – № 6.

Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств. – М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2005. – С. 13.

ции, а также при необходимости государственным органам Российской Федерации возможности получения объективной и полной информации о степени эффективности и результативности деятельности в рамках установленных направлений деятельности государственного органа для планирования мероприятий по совершенствованию системы государственного управления;

предоставление вышестоящему органу исполнительной власти и законодательному органу субъекта Российской Федерации, а также при необходимости государственным органам Российской Федерации возможности сравнения государственных органов со сходной компетенцией в различных субъектах Российской Федерации, а также по ряду позиций – государственных органов данного субъекта Российской Федерации.

**Вышеназванные задачи определяют тип оценки, который в зависимости от охвата объекта может быть:**

– оперативным;

расширенным.

Оперативная оценка деятельности государственного органа является необходимым элементом системы государственного управления на региональном уровне. Проводится ежегодно (при необходимости – каждые 3 или 6 месяцев) и должна учитывать специфику организации государственного управления и бюджетного процесса в данном субъекте Российской Федерации.

**Расширенная оценка деятельности государственного органа проводится каждые 3 года, а также в случаях:**

неудовлетворительной оценки объема, качества и доступности оказываемых данным государственном органом услуг со стороны потребителей и заинтересованных лиц;

негативной оценки результатов деятельности государственного органа, в том числе и при межрегиональных сравнениях;

существенного изменения функций государственного органа (в том числе при реорганизации системы государственного управления в субъекте Российской Федерации);

невыполнения плановых показателей в связи с внутренними причинами, обусловленными неэффективной деятельностью государственного органа или структурных подразделений.

Таким образом, исследовав сущность и понятие эффективности деятельности государственного органа управления, можно сказать, что эффективность государственного управления – это многогранное понятие, включающее в себя не только параметры экономической и технической эффективности, но и компоненты удовлетворенности населения качеством и полнотой предоставляемых государственных услуг.

2. Модели оценки эффективности деятельности государственных органов в отечественной и зарубежной практике

2.1. Зарубежный опыт оценки эффективности государственных органов Конец XX – начало XXI вв. ознаменовались проведением в подавляющем большинстве стран масштабных административных реформ, что также проявилось в формировании различных моделей оценки эффективности деятельности государственных органов как в отечественной, так и в зарубежной практике. При этом такие процессы, в основном были связаны с пересмотром во многих странах роли министерств в системе государственного управления, что вылилось в дифференциацию оценок по уровню государственного управления.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

Как известно, еще с конца XIX в. министерская система западных стран обнаружила ограниченность своих возможностей в руководстве экономикой и в решении социальных проблем. Для помощи министерствам были созданы функциональные децентрализованные учреждения – независимые агентства в США, публичные корпорации в Великобритании, публичные учреждения во Франции и т.п. Децентрализованные структуры получали широкие управленческие полномочия и потому становились субъектами публичного права, как, например, Федеральная торговая комиссия в США. Но в задачи децентрализованных учреждений входила и конкретная коммерческая, хозяйственная деятельность, потому они действовали и как субъекты частного права. Получая полномочия, предоставленные им по закону, они были свободны в выборе методов и форм своей деятельности, отвечали перед государственными органами лишь за законность своих действий. Они не подчинялись министерствам в своей текущей деятельности, но оценивались ими по конечным результатам. В итоге сформировалась двухступенчатая система оценки деятельности различных учреждений и организаций в установленной сфере. С одной стороны, в зарубежных странах в течение всего XX в. существовала необходимость оценки эффективности деятельности основных органов власти – министерств, а также необходимость оценки децентрализованных учреждений, которые являлись вспомогательными структурами государственного аппарата. Оценка деятельности последних была значительно проще, чем первых, особенно при наличии предпринимательской деятельности.

С середины XX в. многие государства в связи с усложнением управленческих задач и внедрением в государственное управление достижений научно-технической революции пересмотрели основные подходы к организации министерств. Наиболее перспективным был признан не отраслевой, а предметно-целевой принцип организации центральных органов управления, что потребовало изменений и в системе оценки. В результате для решения важнейших общественно-политических проблем (эффективного функционирования экономики, создания комфортной окружающей среды и т.п.) создавались суперминистерства. Новые органы объединяли работу бывших отраслевых министерств и экономили тем самым как финансовые, так и кадровые ресурсы. При этом изменялись и функции министерств – главными становились координация и контроль, а не руководство. Это все привело к изменению в спектре оцениваемых показателей, который значительно расширился и модифицировался. В частности, в задачи суперминистерств стал входить и контроль за законностью деятельности децентрализованных учреждений, которые стали удачной формой учреждений смешанной экономики и связующим звеном между государством и частным бизнесом.

Учитывая новое перераспределение функций между государством и обществом, государство стремится сохранить за собой, прежде всего, вопросы стратегического управления обществом. В этой связи можно сказать, что оценка эффективности государственного управления разделилась по уровням стратегического и текущего управления в государственном аппарате. Наиболее радикальные структурные реформы были проведены в странах англосаксонской правовой семьи (в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии). Была создана трехзвенная система центрального управления: «министерства – ведомства – децентрализованные структуры». Это потребовало специального механизма оценки эффективности деятельности министерств, которым были отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере, а также оценки деятельности ведомств, которые заключали с министерствами договоры, призванные организовывать выполнение конкретных программ, и оценки децентрализованных структур, которые могли быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывающими гражданам и юридическим лицам публичные услуги. Таким образом, в отличие от единой системы оценки, существующей в классических централизованных вертикалях управления бюрократического типа, пересмотр министерской системы государственного управления в англосаксонских странах привел к формированию дифференцированной системы оценки эффективности деятельности различных учреждений и организаций в установленной сфере7.

Трехзвенная структура центрального управления была введена и в Российской Федерации при проведении административной реформы. В частности, в системе федеральных органов исполнительной власти были образованы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Однако если в России все они созданы как звенья единой управленческой вертикали, то в западных странах трехзвенная система объединяет не только централизованные органы, но и децентрализованные учреждения, а также частные структуры. Поэтому в России используются подходы к оценке, основными объектами исследования которых являются только государственные учреждения.

Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М.: Инфра-М, 2006. – С. 81.

Совершенствованию методов оценки эффективности деятельности органов государственной власти в зарубежных странах способствовали структурные преобразования в государственном аппарате управления, связанные с удачным внедрением процедурных и функциональных схем деятельности.

Это позволило оценивать не только деятельность всего органа государственной власти, но и конкретного процесса или функции, предоставляемой конкретному лицу в государстве. Это явилось довольно прогрессивным шагом, так как в формировании и осуществлении процессов и функций смогли участвовать несколько органов государственной власти и несколько различных учреждений, соответственно – появилась возможность регулирования взаимосвязей между различными учреждениями и организациями.

**Таким образом, в настоящее время в западных странах уже определились основные характеристики и направления оценки эффективности государственного управления:**

– оценка стала носить комплексный характер, учитывающий сложность и взаимосвязанность различных звеньев и уровней управления;

– стали оцениваться многие переданные децентрализованным учреждениям управленческие функции, более эффективно работающие с конкретными клиентами на правах агента, оказывающего публичные услуги;

– произошла дифференциация уровня оценок, связанная с перераспределением управленческих функций с учетом необходимости выделения уровня стратегического руководства областью или сферой управления.

Конечно, эти положения отражают современный уровень развития оценочной деятельности в западных странах и применимы, прежде всего, к ним. Но и другим государствам, которые, как и Россия, решают сложные, подчас уникальные задачи совершенствования методического аппарата оценочной деятельности, стоит учитывать опыт западных стран.

Необходимо также отметить, что стремление к повышению эффективности и построение специальных механизмов оценки иногда связаны с полным отсутствием нормативно-правового регулирования процесса оценки эффективности государственного управления. В основном формирование и четкое законодательное сопровождение процессов оценки качества и эффективности деятельности органов государственной власти связано с потребностями общества в формировании органов управления, способных обеспечить высокое качество и уровень жизни. Кроме того, мировой практический опыт свидетельствует о том, что каждой стране присуща своя модель оценки эффективности государственного управления.

**Тем не менее условно можно выделить две основные, наиболее часто используемые модели:**

– результативную;

– затратную.

В таблице 2.1.1 приведен их сравнительный анализ. При этом нужно отметить, что применение результативной модели оценки деятельности органов государственной власти предполагает исследование и использование результатов оценки для управления итогами конечной деятельности при установлении лишь верхних границ затрат на такую деятельность путем утверждения расхода денежных средств на единицу объема затрат. Для этого в зарубежной практике органам государственной власти устанавливаются количественные и качественные задания, для выполнения которых им выделяются лимиты бюджетных ассигнований. В рамках этих лимитов они могут оптимизировать свою деятельность, направив сэкономленные средства на собственные нужды. Тем самым устраняется противоречие интересов распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

–  –  –

Таким образом, результативная модель оценки эффективности деятельности органов государственной власти обеспечивает самостоятельность государственных учреждений и организаций при принятии ими решений и позволяет в полной мере оценивать результаты проделанной ими Сильвестрова Т. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2007. – № 5. – С. 59.

работы, поскольку применение результативной модели оценки предполагает наличие плановых и фактических показателей.

Анализируя современный зарубежный опыт оценки эффективности государственных служб, условно можно выделить два основных подхода, используемых международными организациями для мониторинга реформ в сфере государственного управления.

**Подход, разработанный в рамках программы СИГМА Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)9, заключается в оценке прогресса реформ по сравнению с первоначальным состоянием в следующих областях:**

государственная служба;

управление разработкой и реализацией политики;

управление государственными расходами;

контроль за международными финансовыми операциями;

внешний аудит;

государственные закупки.

При оценке в качестве целей реформ в соответствующих областях государственного управления используются рекомендации ОЭСР, а часто, особенно в случае стран, заявивших о своем желании войти в состав Европейского союза (ЕС), – стандарты стран ЕС.

В 1990-х гг. Институт всемирного банка разработал альтернативный подход к оценке прогресса развития государственного управления, выявив так называемый интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS).

**В рамках исследования осуществляется оценка качества государственного управления по шести направлениям:**

См.: Программа работы центра по сотрудничеству со странами, не являющимися членами ОЭСР для России в 2000 г. [Электронный ресурс] / URL: www.oecdmoscow.org/.../rusfeder/5/9/sigma.htm. (дата обращения: 02.09.2009).

а) Учет мнения населения и подотчетность государственных органов (voice and accountability). Данные показатели позволяют оценить, в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство, а также оценить такие аспекты жизни общества, как свобода слова, свобода объединений, наличие свободных СМИ.

б) Политическая стабильность и отсутствие насилия (political stability and absence of violence). Данное направление позволяет оценить существующие представления о степени вероятности дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия, в том числе терроризма.

в) Эффективность работы правительства (government effectiveness).

Оценка качества государственных услуг, качества работы государственных служащих, степени независимости государственных служащих от политического давления, качества выработки и реализации политики, надежности приверженности правительства заявленной политике.

г) Качество законодательства (regulatory quality). Оценка способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию.

д) Верховенство закона (rule of law). Оценка степени уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и распространения насилия.

е) Борьба с коррупцией (control of corruption). Оценка распространенности использования государственной власти в корыстных целях, включая мелкие и крупные формы коррупции, а также степени «учета»

государством интересов элиты и частных предпринимателей10. Показатель GRICS получил широкое распространение (он используется в качестве одного из критериев при выделении средств из Фонда развития тысячелетия), поскольку позволяет проводить межстрановые сопоставления. Показатель начал измеряется с 1996 г. с периодичностью раз в 2 года.

Показатели WGI, как и другие интегральные показатели государственного управления, позволяют дать общую оценку состоянию государственного управления в конкретной стране, однако они не позволяют выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей.

**Поэтому для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны показатели «второго поколения», характеризующиеся следующими особенностями:**

они позволяют осуществлять мониторинг и оценку состояния системы государственного управления без «привязки» к определенным программным целям реформ;

они ориентированы для мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти, но могут также применяться для других ветвей власти;

они позволяют осуществлять международные сопоставления (по определенному кругу стран с учетом ряда методологических поправок);

они сочетают качественные и количественные показатели эффективности;

они связаны со стратегическими целями развития11.

См.: Всемирный банк. – доклад, язык английский. [Электронный ресурс] : Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996 – 2006 годы - пресс-релиз.

**URL:**

http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291/ (дата обращения: 05.02.2008).

См.: Всемирный банк. – доклад, язык английский. [Электронный ресурс] : Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996 – 2006 годы - пресс-релиз.

**– URL:**

http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291/ (дата обращения: 05.02.2008).

**Однако использование интегральных показателей (таких как GRICS) для мониторинга прогресса в реализации четко определенного набора мероприятий реформ государственного управления имеет определенные ограничения:**

данные показатели в существенной мере основаны на экспертных оценках, хотя в случае с GRICS используется довольно широкий круг источников информации для построения индексов, существует определенное влияние субъективных факторов;

показатели типа GRICS, а также всевозможные рейтинги стран, время от времени составляемые международными организациями, носят сравнительный характер. Например, показатель GRICS оценивает состояние государственного управления в конкретной стране по сравнению с другими странами. Таким образом, если прогресс в определенной сфере государственного управления в ряде стран является сопоставимым, показатель GRICS для этих стран может не изменяться; напротив, если в достаточно большом количестве стран качество государственного управления резко снижается в силу определенных причин, значение данного показателя для третьей страны может необоснованно возрасти;

количество стран, охватываемых в ходе составления интегральных показателей, может изменяться, что способно повлиять на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления, предпринимаемыми в данной стране;

выявление причин изменения динамики показателей (с детализацией до конкретных направлений реформ) может быть осложнено;

зачастую международные показатели не составляются ежегодно, часть международных показателей государственного управления может носить единичный характер.

Другим словами, GRICS и другие обобщенные показатели, основанные на анализе восприятия и экспертных оценках, как, например, индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый Транспаренси Интернешнл, могут быть полезны для выявления общих изменений в отношении общества к государству. С другой стороны, для определения фактического прогресса, связанного с институциональным развитием, был разработан набор более узких и более объективных показателей эффективности «второго поколения».