DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-11-15

Структурные элементы эффективности публичного управления

ЮРИЙ ПЕТРОВИЧ КНЯЗЕВ, руководитель
Администрация губернатора Курской области (305002, Российская Федерация, Курск, Красная площадь, Дом Советов). E-mail: glava@rkursk.ru
ВИТАЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗОТОВ, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и права
Курская академия государственной и муниципальной службы (305044, Российская Федерация, Курск, ул. Станционная, 9). E-mail: Om_zotova@mail.ru

Аннотация: Авторы статьи предлагают рассматривать понятие эффективности применительно к деятельности органов публичной власти как обобщенный и взаимосвязанный ряд таких понятий, как экономичность, квалиметричность и результативность. Эффективностью публичного управления считается осуществление управления, в ходе которого достигаются поставленные цели (решение определенной общественно значимой проблемы, удовлетворение интересов населения) при минимизации затрат и соблюдении действующих стандартов и регламентов на качество выполненных работ. Авторы предлагают под оцениванием эффективности публичного управления понимать совокупность методов измерения фактических показателей и индикаторов, отражающих результаты деятельности органов власти в рамках реализуемых стратегий, программ и проектов в соответствии с заложенными в них критериями, а под оценкой – непосредственный результат такого измерения, служащий для сравнения деятельности субъектов публичного управления между собой, с декларируемыми целями, итогами прошлых периодов.

Ключевые слова: публичное управление, эффективность публичного управления, социальная эффективность, экономическая эффективность, процессная эффективность, оценка эффективности публичного управления

Статья поступила в редакцию 8 ноября 2019 года.

Князев Ю.П., Зотов В.В. Структурные элементы эффективности публичного управления. *Государственная служба*. 2019. № 6. С. 11–15.

STRUCTURAL ELEMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION EFFECTIVENESS

YURI P. KNYAZEV, Head
Administration of the Governor of the Kursk Region (House of Soviets, Red Square, Kursk, Russian Federation, 305002). E-mail: glava@rkursk.ru
VITALY V. ZOTOV, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of State and Municipal Administration and Law
Kursk Academy of State and Municipal Service (9, ul. Stantsionnaya, Kursk, Russian Federation, 305044). E-mail: Om_zotova@mail.ru

Abstract: The authors of the article propose to consider the concept of efficiency in relation to the activities of public authorities as a generalized and interconnected series of concepts such as profitability, qualimetricity and effectiveness. The effectiveness of public management is considered to be the implementation of management, during which the goals are achieved (solving a specific socially significant problem / satisfying the interests of the population) while minimizing costs and observing current standards and regulations on the quality of work performed. The authors offer under the public administration efficiency evaluation to understand a set of methods for measuring actual characteristics and the indicators reflecting the results of activities of the authorities within the framework of implemented strategies, programs and projects in accordance with the underlying criteria, and under the rating – the direct result of this measurement, which serves to compare activity of public administration subjects among themselves, with the declared objectives, outcomes of previous periods.

Keywords: public administration, public administration efficiency, social efficiency, economic efficiency, process efficiency, evaluation of public administration effectiveness

The article was received on November 8, 2019.

Knyazev Y.P., Zotov V.V. Structural elements of public administration effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 11–15. In Russian

Введение

В контексте проводимых административных реформ актуальной задачей современного государственного и муниципального управления предстает увеличение эффективности деятельности органов власти и их руководства. Считается, что эффективность выступает непременным атрибутом деятельности субъекта публичного управления, а внедряемые инновации в системе управления создаются с целью ее повышения. При этом публичное управление рассматривается в данном случае как совокупность государственного и муниципального управления, а в качестве субъектов публичного управления – органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, руководители этих органов и их административно-управленческий персонал.

В целом эффективность публичного управления является весьма многомерным феноменом. Сам термин «эффект» (от лат. effectus) означает: 1) результат; 2) исполнение, совершение, осуществление; 3) действие, влияние [Дворецкий, 2005. С. 840]. Отсюда содержание термина «эффективный» (от лат. effectivus) раскрывается как действенный, дающий предустановленный, то есть желаемый, результат. В научной литературе наряду с обозначенным выше понятием используются и такие понятия, как «качество» и «результативность» публичного управления, при этом под качеством понимается соответствие свойств явления или предмета требованиям, стандартам, а под результативностью – уровень достижения ожидаемого результата. Поэтому целью данной работы является раскрытие содержания понятия эффективность публичного управления во взаимосвязи с другими понятиями, характеризующими деятельность органов власти федерального, регионального и местного уровней, а также конкретизация понятия «оценка эффективности публичного управления».

Особенности эффективности публичного управления

В одной из самых тривиальных трактовок понятие «эффективность» выступает как умение изменять ситуацию, оказывать воздействие, ведущее к достижению запланированного результата. В том случае, если имеет место соответствие результатов деятельности субъекта публичного управления социальным целям общества, то получается социальная эффективность. Последняя выражает уровень достижения запланированных результатов.

Но было бы несправедливо давать оценку публичному управлению только по достигнутым результатам, полностью игнорируя цену, запланченную за это. Поэтому также существует подход, в котором эффективность есть отношение полученного результата к затратам, обеспечившим его достижение. Например, понимание эффективности управленческих решений в рамках теории организации сводится к отношению *«...чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках»* [Саймон, Смитбург, Томпсон, 1995. С. 253]. В любом случае, цель управленческой деятельности – получить наибольший результат с наименьшими затратами. Отсюда требуется сравнивать результат и затраты, то есть необходимо соотнести полученный эффект и понесенные затраты, сопоставить между собой их величины. Приведенная выше трактовка относится к экономической эффективности [Райзберг, Лозовский, Стародубцева, 2017. С.498].

Применительно к рассматриваемой теме экономический подход к оценке эффективности имеет значительный недостаток: не учитывается качество осуществленных действий при исполнении обязанностей (реализации полномочий), которые возложены на органы публичной власти. Г. Хейтри и Д. Фиск еще в 1971 году при анализе деятельности местной власти сделали вывод о том, что игнорировать качество продукта или услуги неправомерно [Hatry, Fisk, 1971. P. 1]. В случае обращения к оценке качества выполнения работ следует, на наш взгляд, ввести понятие «процессной эффективности», поскольку она тесно связана с методом непрерывного повышения качества организационных процессов (TQM). Отметим, что у А.М. Нагимовой такого рода эффективность названа «технической» [Нагимова, 2009. С. 15].

Конечно же, подход к оценке деятельности публичной власти с учетом только результата, затрат или качества отличается неполнотой, именно поэтому следует использовать сочетание трех выше обозначенных трактовок эффективности. Отсюда следует, что эффективность публичного управления можно трактовать как результат управления, который предполагает достижение поставленных целей (решение определенной общественно значимой проблемы, удовлетворение интересов населения) при минимизации затрат и соблюдении действующих стандартов и регламентов на качество выполненных работ.

Эффективность деятельности субъектов публичного управления следует рассматривать как кластер, образованный из следующих понятий:

– экономичность как отношение достигнутых результатов к использованным ресурсам;

– квалиметричность как соответствие качества деятельности принятым стандартам и регламентам в области государственного и муниципального управления;

– результативность как соотношение достигнутых за отчетный период изменений с планируемыми или прогнозируемыми.

Организовать эффективное публичное управление невозможно без соответствующей системы оценивания (контролинга) деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, их руководителей и сотрудников. В общем случае под оцениванием эффективности деятельности субъекта публичного управления понимается совокупность методов измерения фактических результатов деятельности органов власти в рамках реализуемых политик, стратегий, программ и проектов, которые завершены или находятся в стадии реализации, а под оценкой – непосредственный результат такого измерения, который применяется для сравнения деятельности субъектов публичного управления между собой, а также для сопоставления с декларируемыми целями или итогами прошлых периодов [Барциц, 2011. С 92-100].

Оценка эффективности деятельности субъектов публичного управления

Объектом оценки становится, как правило, основная деятельность органа публичной власти, его руководителя, административно-управленческого персонала в рамках установленных полномочий и в пределах компетенции. Это может быть конкретная государственная и муниципальная политика, стратегия и концепция развития, программа (подпрограмма), проект, конкретная функциональная деятельность органов исполнительной власти или местного самоуправления, деятельность их структурных подразделений или служебная деятельность административно-управленческого персонала.

К главным задачам оценивания эффективности деятельности субъектов публичного управления следует отнести предоставление возможности получения полной и достоверной информации, характеризующей процесс управления. Это необходимо для определения факторов, делающих деятельность органов власти и их руководства неэффективными. Далее следует принятие решений, направленных на повышение экономичности, результативности и качества деятельности субъекта публичного управления, в том числе – через улучшение использования ресурсов, корректировки целей или внесения оптимизирующих организационных изменений. Кроме того, оценка эффективности деятельности может быть использована для сравнения органов публичной власти и / или их руководителей и между собой, хотя здесь всегда присутствует проблема схожести компетенцией.

При оценивании эффективности следует давать оценку: а) результативности; б) экономичности; в) качества деятельности субъекта публичного управления. Отсюда следует констатировать наличие трех основных вариантов оценивания эффективности деятельности субъектов публичного управления, дающих экономическую (затратную), квалиметрическую и результативную оценку.

Степень достижения ожидаемого результата, который призван дать некий социальный эффект, и есть оценка результативности. В этом случае оценивается степень достижения поставленных целей и задач в рамках реализуемой органами власти программы, подпрограммы или проекта. Но в рамках данного варианта довольно часто происходит подмена: вместо произведенного эффекта отслеживается объем выполненных работ (например, предоставленных услуг населению), поскольку сделать это относительно нетрудно. И на практике это применяется достаточно широко. Однако подлинным показателем полезности затраченных усилий государственных структур является не произведенный продукт, а произведенный эффект в социуме. Поэтому главным объектом оценки деятельности органов публичной власти является социальный эффект, что обычно означает повышение качества жизни и создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения на определенной территории. В большинстве случаев социальный эффект не может быть измерен в количественных показателях (в отличие от эффекта экономического). Его наличие устанавливают, если имеют место качественные сдвиги в социуме как объекте управления. Он измеряется по косвенным показателям, например, повышение качества социального обслуживания населения, сокращение времени обслуживания при получении государственных и муниципальных услуг или улучшение криминальной обстановки в регионе. В общем виде для оценки социальной эффективности деятельности органов публичного управления обращаются к интегральному показателю, который представляет собой достижение определенного качества жизни населения [Беспарточный, Спицына, Черкашин, 2017; Ильиных, Удальцова, Сухорукова, Наумова, 2019], включающее в себя многообразные компоненты социально-экономического благополучия социума. Отметим, что в ряде случаев на роль интегрального показателя может претендовать и образ жизни [Ермаков, 2011. С. 67]. Поэтому в общем случае оценка результативности – это установление соответствия деятельности органов власти интересам, потребностям или запросам населения.

Под экономичностью понимается отношение результата операциональной или проектной деятельности к понесенным затратам, расходам. Объектом оценки в данном случае является освоение объема выделенных бюджетных средств органами исполнительной или местной власти. При этом объем бюджетных средств выделяется на основе сметы с учетом объема расходов прошлого периода и уровня инфляции (реже, путем прямого расчета по нормативам). В рамках анализа экономической

эффективности деятельности органов власти возможно выделение двух ее видов: 1) эффективности, минимизирующей затраты, которая связана со способностью достигать запланированного эффекта даже при снижении затрат (экономия – это есть сбережение усилий, средств при осуществлении органом власти своей деятельности в заданных условиях); 2) эффективности, увеличивающей результат, которая обусловлена способностью органа власти достигать максимальных результатов при фиксированных затратах (в этом случае экономия достигается за счет оптимизации и рационализации деятельности).

Под оценкой качества деятельности органов публичной власти понимается оценка соответствия параметров оказанных услуг или выполненных работ требованиям, которые заложены в соответствующих стандартах и регламентах. В квалиметрическом варианте оценивается соответствие качества деятельности принятым стандартам и регламентам в области государственного и муниципального управления. В этом случае оценивание качества исполнения работ субъектами управления ведется без учета понесенных издержек. Мы придерживаемся положения, согласно которому стандарт является документом, содержащим добровольные требования к качеству выпускаемой продукции, оказываемой услуги или выполняемой работы[1] [Концепция развития, 2012]. В этом случае качество публичного управления целесообразно определить как совокупность характеристик работы или услуги, определяющих их способность удовлетворять выявленные или ожидаемые потребности населения. В этом случае качество – это уровень удовлетворенности населения тем, как органы власти реализуют свои полномочия (функции). Бюджет при этом должен быть достаточным, чтобы гарантировать качество каждой выполняемой работы (оказываемой услуги).

Интегральная оценка: критерии, показатели, индикаторы

Самостоятельность экономической, социальной и процессной эффективностей, безусловно, в определенной мере относительна, так как они находятся в тесной взаимосвязи. Поэтому проведение оценивания эффективности деятельности органов публичной власти только по одному варианту дает сравнительно узкое представление о реальном положении дел. Но, несмотря на сложности, все же представляется возможным определить общую эффективность работы органов государственной власти и местного самоуправления как интегральную сумму эффективностей. Для этого требуется создание системы критериев, показателей и индикаторов.

Под критерием понимается конкретный признак или их совокупность, значение которых при оценке позволяет определить соответствие реализуемой деятельности органов публичного управления предъявляемым требованиям по результативности, экономичности и качеству. Другими словами, критерии позволяют оценить результат по принципу «хуже / лучше», «больше / меньше», «плохо / хорошо».

Показатели оценки эффективности публичного управления представляют собой совокупность обобщенных измеряемых характеристик результата управления, объединенных по тематическому принципу и рассматриваемых применительно к определенным условиям реализации управленческой деятельности (например, показатель доступности государственной и муниципальной услуги как составная часть характеристики обслуживания получателя услуги с учетом всех объективных ограничений). Каждый показатель выбирается в зависимости от задач, стоящих перед органом власти и закрепленных в программных и проектных документах. Для увеличения глубины оценки показатель эффективности распадается на систему индикаторов.

Под индикатором понимается наблюдаемая и измеряемая характеристика объекта управления или протекающего в нем процесса, отображающая изменение его отдельных параметров (например, для обозначенного выше показателя доступности государственной и муниципальной услуги это такие индикаторы, как доля потребителей, удовлетворенных стоимостью услуги; доля потребителей, которые не получили услугу из-за их религиозной принадлежности; доля потребителей, удовлетворенных близостью расположения органа власти, предоставляющего услугу). Каждый индикатор соответствует или требованию положений нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъекта публичного управления, определяющих его права и обязанности, или ожиданиям населения как главного приобретателя общественных благ. Для совершенствования процесса управления социально-экономическими системами (муниципальным образованием, регионом, страной) необходима взаимоувязанная система критериев, показателей и индикаторов.

Выводы

Оценка деятельности органов публичной власти есть систематическое измерение показателей и индикаторов, характеризующих состояние объекта управления, и их сопоставление с критериями. В этом случае требуется как можно более полно и точно определить: во-первых, критерии, показатели и индикаторы оценки; во-вторых, масштабирующие коэффициенты для каждого вида дея-

1 Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2012 года № 1762-р «О Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года»://http://docs.cntd.ru/document/902371448

тельности в зависимости от приоритета и объема; в-третьих, методы измерения индикаторов и показателей; в-четвертых, способы расчета составных и интегральных показателей. Требуется введение интегрального показателя, который рассчитывается по аддитивной формуле на основе нормированных показателей экономичности, квалиметричности и результативности.

Таким образом, составными частями эффективности публичного управления являются результативность, экономичность и квалиметричность. В общем случае под оценкой эффективности публичного управления понимают комплекс методов по измерению показателей и индикаторов фактических результатов деятельности органов власти, их руководителей, административно-управленческого персонала по реализации политик, стратегий, программ и проектов с последующим сопоставлением с заранее установленными критериями этой деятельности.

Литература

Барциц И.Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения. Проблемы управления (Минск). 2011. № 1. С. 92-100.

Беспарточный Б.Д., Спицына А.О., Черкашин М.Д. Качество жизни населения как критерий социальной эффективности управления в регионе. *Известия Юго-Западного государственного университета.* Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. № 2(23). С. 182–191.

Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: более 200000 слов и словосочетаний. М.: Русский язык – Медиа, 2005. 843 с.

Ермаков В.М. Образ жизни – интегральный критерий оценки социальной эффективности государственного управления. *Государство и общество: вчера, сегодня, завтра.* Серия: Социология. 2011. № 7(1). С. 67–79.

Ильиных С.А., Удальцова М.В., Сухорукова Н.Г., Наумова Е.В. Качество жизни как критерий социального управления. *Векторы благополучия: экономика и социум*. 2019. № 1(32). С. 133–143.

Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань, 2009. 188 с.

Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях. М.: РАГС, 1995. 336 с.

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2017. 512 с.

Hatry H., Fisk D. Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. Washington (DA): The Urban Institute, 1971. 73 p.

References

Bartsits I.N. Social efficiency of public administration: models, criteria, Russian implementation experience. *Management Issues (Minsk).* 2011. No 1. P. 92-100.

Bespartochnyi B.D., Spitsyna A.O., Cherkashin M.D. Quality of life of the population as a criterion of social efficiency of management in the region. *Izvestiia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta.* Seriia: Ekonomika. Sotsiologiia. Menedzhment. 2017. № 2(23). P. 182–191. In Russian

Dvoretskii I.H. Latin-Russian dictionary: more than 200,000 words and phrases. M.: Rus. iaz. – Media, 2005. 843 p. In Russian

Ermakov V.M. Lifestyle – an integral criterion for assessing the social effectiveness of public administration. *Gosudarstvo i obshchestvo: vchera, segodnia, zavtra*. Seriia: Sotsiologiia. 2011. № 7(1). P. 67–79. In Russian

Hatry H., Fisk D. Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. Washington (DA): The Urban Institute, 1971. 73 p. In English

Ilinykh S.A., Uda'tsova M.V., Sukhorukova N.G., Naumova E.V. Quality of life as a criterion of social management. *Vektory blagopoluchiia: ekonomika i sotsium*. 2019. No 1(32). P. 133–143. In Russian

Nagimova A.M. The effectiveness of public administration as a factor of improving the quality of life in the region: problems of evaluation and measurement. Kazan, 2009. 188 p. In Russian

Raizberg B.A., Lozovskii L.S., Starodubtseva E.B. Modern economic dictionary. M.: INFRA-M, 2017. 512 p. In Russian

Simon H., Smithburg D., Thompson V. Management in organizations. M.: RAGS, 1995. 336 p. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ





Парламентаризм: модели развития и обеспечение деятельности парламентских учреждений: Учебник и Хрестоматия в 2-х книгах: Изд. 3-е, перераб. и дополн. / Научн. ред. проф. Барциц И.Н., проф. Бакушев В.В. М., 2019.

Переработанное и дополненное издание учебника подготовлено с учетом требований федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». В учебнике показана эволюция моделей парламентаризма и опыт парламентаризма в России. Проанализировано межпарламентское сотрудничество России. В Хрестоматии собраны основные тексты, необходимые для изучения темы парламентаризма.

Рекомендуется магистрантам, аспирантам, преподавателям, а также депутатам всех уровней, руководителям и специалистам аппаратов парламентских учреждений, органов государственной власти и местного самоуправления.