

**Дербетова Татьяна Николаевна,
студентка, ФГБОУ ВПО ГУУ
Derbetova Tatiana Nikolaevna
The State University of Management
student
E-mail: Derbetova90@mail.ru**

Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным

Аннотация: Рассмотрены основные вопросы организации и обеспечения функционирования государственного управления в Российской Федерации. Особое внимание уделено измерению эффективности государственного управления от общих подходов к конкретно-предметным.

Ключевые слова: Эффективность, оценка, государственное управление, подходы.

The Abstract: The main questions of the organization and functioning of public administration in the Russian Federation. Particular attention is paid to measuring the effectiveness of state management of the common approaches to the concrete subject.

Keywords: The effectiveness, evaluation, governance, approaches.

Быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед государственной службой новые цели и задачи, несопоставимые по своим масштабам, сложности и комплексности с задачами государства в XX или, тем более, в XIX веке. Для того чтобы дать достойный ответ на эти вызовы, органы государственной власти и государственные служащие вынуждены не только пересматривать привычные, традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности.

Рассматривая вопрос об оценке эффективности государственного управления, необходимо рассмотреть и само содержание понятий «управление» и «государственное управление».

Управление — функция системы, направленная на выживание этой системы посредством координации, организации, упорядочения элементов данной системы, как между собой (внутри себя), так и с внешней средой [3].

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [1].

В настоящее время можно выделить несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности эффективности. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои специфические особенности. В самом общем виде эффективность

понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение. Для примера, в политике термин «эффективность» рассматривается как нечто положительное и желательное, получая тем самым смысл ценностной характеристики деятельности. В отношении к деятельности органов власти это термин стал действенным политическим символом, способным организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений.

Комплексная оценка эффективности деятельности органов власти должна проводиться с учетом следующих двух аспектов.

Целевой аспект - эффективность оценивается исходя из динамики продвижения к нормативным значениям целевых показателей социально-экономического развития в соответствии с критерием «затраты - результаты». Критерии оценки: степень продвижения к актуальным целям; динамика показателей, характеризующих общие цели социально-экономического развития; соблюдение экологических и социальных ограничений развития; эффективный рост ВВП; качество жизни населения; эффективность проектов и программ, реализуемых с участием органа власти.

Функциональный аспект - оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления и наличии условий для их осуществления. Критерии оценки: качество системы целевого стратегического планирования и управления; законодательное, нормативное и методическое обеспечение; наличие и качество работы функциональных подразделений целевого планирования и управления; наличие информационно-аналитической системы оценки социально-экономической ситуации; наличие неформальных институтов рыночной инфраструктуры; наличие системы обучения и повышения квалификации работников органов государственного управления.

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 поставленных целей деятельности с учетом общественных интересов. Она отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества, и связана 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. Она отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления, ее собственную деятельность.

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.

После того как определив понятие «эффективность государственного управления», необходимо ознакомиться с критериями эффективности государственного управления.

Понятие «критерий эффективности» государственного управления обозначает признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность системы управления в целом, а также отдельных управленческих решений. Специфический смысл термина «оценка» - неоднозначность процедуры оценивания людьми результатов и последствий одних и тех же действий и решений управляющего субъекта [2].

Оценка эффективности государственного управления необходима не только для государственных органов власти, но и для общества, позволяющее контролировать качество деятельности государственных институтов. А для государственных служащих – усовершенствование управленческой деятельности.

Объектами оценки эффективности являются разнообразные результаты управленческой деятельности: жизненные средства, виды общественных отношений, процессы, конкретные акты деятельности и т.д. Они именуется «предметными ценностями». Объекты оцениваются, т.е. определяется их общественное значение, в соответствии с идеалами, принципами, целями, концепциями, нормами и т.д. Данные явления относятся к числу «субъективных ценностей». Их следует отличать от «предметных ценностей» (объектов оценивания).

В основе критериев эффективности — принципы государственного управления, поскольку они являются объективно обусловленными нормативными требованиями, выработанными практикой социального и государственного управления, и средствами регулирования связи между целями и результатами управленческой деятельности. Принципы выражают требования объективных законов управления; их действие связано с реализацией функций системы управления и стимулирует инициативу и самостоятельность управляемых масс.

Критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта — политическом курсе, в концепциях, политических установках и нормах системы управления, за которыми стоят общие национально-государственные интересы. Зачастую за таковые выдаются интересы господствующих классов или доминирующих национально-этнических групп. Сказанное объясняет относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их прежде всего от типа политической системы, а также конкретно-исторических условий, в которых она функционирует. Ценности, цели, концепции, принципы государственного управления, нормативная база системы управления, наконец, общественные потребности и интересы — все эти элементы критериев эффективности государственного управления представляют собою переменные, обусловленные общественно-государственным строем, политическим режимом и конкретной средой (исторической и природной), в которой живет политическое сообщество. В совокупности они составляют механизм реагирования поведения государства как сообщества людей на изменения внешней среды и внутреннего его состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений. Чем шире сфера контроля, т.е. рационального влияния, тем выше эффективность управления. Но контроль, рациональное управление обществом и средой не может расширяться до бесконечности.

В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. В исследованиях по экономике и менеджменту выделяется два подхода к оценке эффективности. Первый связан с оценкой технической эффективности, второй – экономической эффективности. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует

о том, что «делаются правильные вещи». Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т. е. насколько «правильно делаются эти вещи». Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами.

В исследованиях эффективности государственного управления можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами.

1) Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.

2) Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии. С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.

3) Подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.

4) В рамках концепции профессионализма эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

5) Экономический подход, связывающий повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

6) Экологический подход, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

7) Подход, основанный на концепции управления качеством. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.

В зависимости от того, что признается за основной признак эффективности, различаются три группы критериев: ценностно-рациональный, целерациональный и

прагматический. Определение эффективности управления по признаку соответствия результатов решений и их последствий признанным государством ценностям, выраженным в политической стратегии, мы называем ценностно-рациональным критерием. Если в качестве показателя эффективности управления принимается соответствие результатов исполнения решения поставленным целям, практическим задачам, выраженным в государственных программах и планах, то такой критерий называется целерациональный. Измерение эффективности управления по типу - "затраты - выпуск" или "затраты - результат" характеризует прагматический критерий.

Данные критерии управления являются общими, так как могут применяться при оценке решений, относящихся к деятельности управляющего субъекта в любой сфере общественной жизни. Вместе с тем, каждый из видов критериев приложим к анализу решений различных уровней, масштабов и значимости для государства и общества. Ценностно-рациональный критерий поможет политику и теоретику оценить эффективность глобальных, общесистемных решений органов власти и управления высшего уровня, результаты и последствия которых проявляются в глубоких изменениях всего общества или во многих его сферах. Об эффективности таких решений некорректно судить по отдельным положительным результатам, равно как и по выявленным потерям. То и другое ощущается и осмысливается правящим субъектом и управляемыми постепенно, нередко в течение длительного периода. Тем более невозможно выразить эти результаты и ожидаемые последствия в каких-либо точных числовых величинах. Только рассматривая происшедшее, совершающиеся и возможные результаты через призму системы ценностей, аналитик сможет определить позитивную или негативную эффективность данных масштабных управленческих акций государственного субъекта (Использована терминология М. Вебера).

Целерациональный критерий - также общий, комплексный, но он ориентирован на оценку эффективности управления по достаточно конкретным показателям, характеризующим непосредственные результаты осуществленных целей, решенных задач, реализованных стратегий и программ, с учетом использованных государственных ресурсов. Интегральный показатель - соответствие результатов интересам государства и общества также более конкретен, чем "соответствие ценностям". Отмеченные показатели оценивания могут фиксироваться количественными методами и качественными характеристиками. Например, показатели уровня и качества жизни, политической активности граждан - избирателей, состояния здоровья. Эффективность многих государственных решений высшего и регионального уровня не поддается количественным измерениям, однако и в таких ситуациях последние могут выполнять вспомогательную роль.

Прагматический критерий эффективности предполагает оценку действенности отдельных конкретных решений органов управления разных уровней. Однако здесь следует избегать примитивного прагматизма, мотивированного так называемым здравым смыслом и вездесущим дефицитом ресурсов.

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности позволяет сделать вывод о том, что, как правило, выделяют экономическую эффективность и социальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. При анализе эффективности государственного управления особое значение играет социальный эффект. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития. Российский социолог Г. В. Атаманчук подразделяет социальную

эффективность государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти в частности на три вида:

1. Общая социальная эффективность. Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т. е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов).

Виды критериев общей социальной эффективности:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;
- темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые в методике ООН;
- уровень национального благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

2. Специальная социальная эффективность. Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами. К критериям этого вида относятся:

- целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Необходимо законодательно установить, какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижении оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц;
- нормативы затрат времени на решение управленческих вопросов, на выработку и прохождение любой управленческой информации;
- стиль функционирования государственного аппарата;
- нормативы, технологии, стандарты, которым обязан следовать каждый руководитель и государственный служащий;
- сложность организации государственного аппарата, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей;
- издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

3. Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий.

Наряду с общими критериями эффективности в науке и практике используются специфические для каждой сферы управления: политической, социальной, экономической и др.

В содержание каждого из них также включается общее требование: соответствие результатов управленческой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам. Специфика же определяется существенными признаками эффективности, проявляющимися только в данном виде управления. Например, для политического управления - это уровень развития политической активности масс и защита прав и свобод человека; для социального - обеспечение повышения качества жизни и т.д.

Общий критерий конкретизируется и дополняется особенным, применяемым для определения эффективности управления отдельными сферами общественной жизни. Так, известное в теории определение эффективности управленческой деятельности как отношения «чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат» может успешно развиваться при оценке решений по конкретным социально-экономическим вопросам, относящимся к отдельным организациям, отраслям.

Эффективность государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации — до местного общества, от местного уровня — до регионального, от регионального сообщества — до социальной системы и ее политической организации — государства. На каждом из уровней эффективность измеряется своими критериями, характеризующими соотношение целей и результатов, а в иной плоскости соответствие результатов интересам управляющих и управляемых, выраженных в целях.

Государственное управление, как подчеркивалось нами уже не раз, ориентировано на целенаправленное изменение управляемого общественного объекта в интересах последнего и государства. Эффективность управленческой деятельности в любой области в конечном итоге измеряется тем, в какой степени достигается цель.

В пределах общего критерия, выступающего в качестве ориентира для определения эффективности многочисленных отдельных решений по частным вопросам, применяются прагматические критерии, разработанные в теории социального управления. Известная формула эффективности любой деятельности:

$\mathcal{E} — P/C,$

где \mathcal{E} — эффективность,

P — результат,

C — цель, — модифицируется в конкретные модели критериев.

Следует подчеркнуть одно требование методологического характера: эффективность каждого конкретного решения должна определяться в соответствии с критерием, обусловленным содержанием решения и его результатов. Нужен конкретный подход к подбору критериев и с учетом конкретной ситуации принятия и исполнения решения. Так, если речь идет о решении, связанном с добыванием субъектом каких-то ресурсов или их распределением, то применение критерия «ресурсное обеспечение — затраты — результаты» — в данном случае нуждается в существенной корректировке. Результатом исполнения

данного решения является приобретение требующихся ресурсов. Затратами же — использование определенного вида капитала: политического, социального, информационного и т.д. Скорее всего эффективность такого типа управленческого действия следует определять по модели «цель — результат — интересы» или по критерию «затраты-выгоды», на основе которого принимаются решения о распределении ресурсов [4].

Оценка эффективности тех или иных государственных программ (экономического, социального или культурного развития) возможна с привлечением таких показателей: объема выполненных работ и проведенных мероприятий, соотносимого с расходами; реализации официально установленных стандартов потребления товаров и услуг; уровня удовлетворения потребностей и запросов населения в определенных услугах и предметах жизненной необходимости, что фиксируется, в частности, опросами населения и анализом жалоб и предложений граждан; динамики роста бюджетных ассигнований и пр.

Эффективные конкретные решения государственных организаций — это, значит, оптимальные. Такие, которые обеспечивают реализацию общезначимых целей, но не связаны с большими затратами; те, которые приносят значительный успех одной стороне, однако не требуют больших потерь для другой стороны. Оптимальное решение — это решение, приносящее существенные положительные результаты для всех сторон (“супероптимальное решение”); решение, обеспечивающее достижение сочетания конфликтующих действий, групп интересов, практическое устранение конкретных источников конфликтов или урегулированность последних [4].

Для повышения эффективности государственного управления отдельными сферами общественной жизни в России необходимо внедрять систематическую оценку их деятельности. Реализация целей и задач систематической оценки позволит: в максимальной степени сориентировать государственное управление различных сфер на достижение целей и соблюдение ограничений экономического развития; сформировать адекватный поставленным целям организационный и нормативно-правовой механизм их достижения; обеспечить отчетность и систематическую оценку результатом программно-целевой деятельности, выработку на ее основе мер по корректировке действия; повысить результативность, производительность, эффективность и качество работы управленческой деятельности в любой области.

Таким образом, представляется необходимым сформировать эффективную систему государственного управления процессами социально-экономического развития с учетом современных требований по обеспечению прозрачности и эффективности деятельности государственных институтов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Издательство: Омега-Л, 2004.
2. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления — жизненно важная проблема сохранения российской государственностью. — М.: Дело, 2007.
3. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: Флинта, 2008. — 448 с.
4. Хольцер М, Производительность, государственное управление и демократия. С. 36.