

УДК 332.1, 338.24

## Концептуальные подходы органов власти к оценке эффективности государственного управления

Канд. эконом. наук, доцент **Эмирова А.Е.** emir288@front.ru

**Джигкаев З.Ф.** zaur151189@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
191023 Санкт-Петербург, ул. Садовая д.21

*Анализ эффективности государственного управления является од-ной из самых актуальных проблем, как в теории, так и на практике. Для дальнейшего развития социально ориентированного государства в России все более важным становится исследование теоретико-методологических проблем определения социальной эффективности. Статья посвящена актуальным методологическим проблемам, связанным с оценкой эффективности деятельности государственных органов. В данной статье авторы дают обзор современных подходов к категории «социальная эффективность», предлагают уточненное ее определение, выявляют типологические подходы к расчетам ее показателей. Авторы рассматривают частный аспект этой проблемы, связанный с решениями органов власти по проблеме измерения эффективности государственного управления. Для этого авторами был проведен сплошной анализ правового поля Российской Федерации за 2001-2014 гг. с целью выявления тех решений органов власти, в которых делается попытка сформулировать тот или иной подход к вопросам оценки эффективности. Оценки эффективности деятельности органов государственной власти становятся важным инструментом в инновационных управленческих технологиях. Положения, рассматриваемые в статье, проиллюстрированы примерами из практики деятельности органов государственной власти в России.*

**Ключевые слова:** государственное управление, показатели эффективности, оценки эффективности управления, критерии эффективности государственного управления, социальная эффективность, социальная сфера, социальное развитие.

---

## Conceptual approaches of the authorities To assess the effectiveness of public administration

Ph.D. **Emirova A.E.** emir288@front.ru

**Dzhigkaev Z.F.** zaur151189@mail.ru

St. Petersburg state economic university  
191023 St. Petersburg, Sadovaya St. of 21

*Analysis of efficiency of public administration is one of the most pressing problems, both in theory and in practice. For the further development of socially-oriented state in Russia is becoming increasingly important in the study of theoretical and methodological problems of the social efficiency. The article is devoted to methodological issues related to estimation of efficiency of activity of state bodies. In this article, the authors provide an overview of current approaches to the category of "social efficiency", offer refined its definition, identify typological approaches to the calculation of its parameters. The authors consider the private aspect of this problem that is associated with the decisions of the authorities on the problem of measuring the effectiveness of public administration. For this purpose, the authors carried out a continuous*

*analysis of the legal field of the Russian Federation for 2001-2014 to identify those solutions authorities, in which an attempt is made to formulate a particular approach to evaluation. Assessment of efficiency of activity of bodies of state power becomes an important tool in innovation management technologies. The positions examined in the article are illustrated by examples from practice of activity of organs of state administration in Russia.*

**Keywords:** state administration, indexes of efficiency, estimation of management efficiency, criteria of efficiency state, social efficiency, social services, social development.

По мере продвижения России страны по пути социально-экономического развития стало ясно, что без параллельной модернизации системы управления в государстве невозможно добиться сколь угодно устойчивых результатов. Поэтому за последние годы наблюдается быстрый рост внимания государства к проблемам совершенствования механизмов государственного управления. В рамках указанных проблем важное место принадлежит вопросам оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Работа в данном направлении была развернута еще в начале 2000-х годов и в настоящее время можно дать обобщенную картину накопленного за прошедшие годы опыта. В настоящей работе сделана попытка показать концептуальные подходы федеральных органов по вопросу оценки эффективности деятельности органов государственной власти. Для этого авторами был проведен сплошной анализ правового поля Российской Федерации за 2001-2014 гг. с целью выявления тех решений органов власти, в которых делается попытка сформулировать тот или иной подход к вопросам оценки эффективности. По данному направлению исследования постоянно принимаются нормативные правовые акты, появляются актуальные научные публикации, выходят учебники, проводятся научно-практические конференции и т.п. [1], [2], [3], [4], [5], [6]. Тем не менее, в рамках данной проблемы обнаруживается еще достаточно большое число задач, для которых пока не найдено удовлетворительных решений, несмотря на очевидную их практическую актуальность. Одной из таких задач является вопрос об оценке социальной эффективности управленческих решений в органах власти применительно к тому или иному их уровню. Расчеты такого рода оценок в практике государственного управления позволяют:

- а) проводить сравнение, например, субъектов Федерации на единой шкале и, тем самым, обоснованно подходить к формированию политики по сокращению различий в социальном развитии данной группы территорий (например, в рамках того или иного федерального округа);
- б) рассчитать единый показатель для уровня социального развития;
- в) построить показатели социальной эффективности деятельности органов власти для той или иной территории (группы территорий).

Рассмотрим далее некоторые возможности по совершенствованию концептуальных подходов к решению обозначенной выше проблемы. В первую очередь необходимо обратить внимание на имеющиеся в новейшей литературе подходы к определению общей категории «социальная эффективность».

Согласно позиции А.М. Коробейникова: «...Интегральным показателем социальной эффективности является уровень социального благополучия. Социальное благополучие – состояние общественного субъекта (индивида, социальной группы, территориальной общности, общества в целом), характеризующееся гармонией между ценностями, интересами, потребностями и возможностями для их удовлетворения, то есть спокойной жизнью в довольстве и достатке» [7, с.13].

А.Я. Кибанов указывает: «Социальная эффективность проектов проявляется в возможности достижения позитивных, а также избежания отрицательных с социальной точки зрения изменений в организации» [8, с.34].

С точки зрения Р.Е. Шкода: «Социальная эффективность – степень удовлетворенности потребностей и интересов работников, определяющая эффективность использования человеческих ресурсов в рамках экономической эффективности» [9, с.15].

Т.Е. Зерчанинова считает, что интегральным показателем социальной эффективности должен стать уровень социального благополучия, вычисляемый как отношение между показателем уровня жизни, характеризующим степень обеспеченности населения какими-либо благами, и показателем уровня социальной напряженности, характеризующим степень неудовлетворенности этой обеспеченностью [10,с.128].

Рассматривая эти и другие фигурирующие в литературе определения, следует обратить внимание на присущие им отдельные недостатки.

Во-первых, в рамках функционирования социально-экономических систем не образуются «естественным» путем интегральные характеристики социального результата (показатели «благоприятных условий развития», «социального благополучия», «степени обеспеченности благами» и т.п. – см. выше). Этим социальная эффективность коренным образом отличается от экономической эффективности, в основе определения которой лежит объем генерируемой данным объектом прибыли, используемый в таких показателях, как чистый дисконтированный доход, рентабельность, срок окупаемости инвестиций и т.п.[12].

Во-вторых, как это хорошо видно из цитированных выше определений, при рассмотрении социальной эффективности не обращается должного внимания на затратный аспект, несмотря на то, что общепринятый подход к оценке эффективности опирается на соотношение «Результат / Затраты»

Одна из ранних попыток выработать единый подход к рассматриваемым проблемам была сделана в принятой в 2001 г. федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» [11]. В документе отмечалось, что при проведении комплексной оценки уровня социально-экономического развития региона должны учитываться, в частности, показатели, отражающие результативность деятельности органов государственной власти субъектов Федерации по решению важнейших социально-экономических проблем. В рамках этого положения была поставлена задача по формированию федеральной системы комплексного анализа социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах с уровнем развития ниже среднероссийского [11].

Важность проблемы оценки эффективности деятельности органов власти акцентировалась также и в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) (см. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. №1336 [12]), где отмечалась необходимость внедрения современных технологий управления, в т.ч. системы показателей и критериев оценки деятельности аппаратов федеральных государственных органов и их подразделений. В рамках реализации рассматриваемой Программы предусматривалось проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по апробации системы показателей и критериев оценки деятельности федеральных государственных служащих.

Значительно более развернутый подход содержался в Концепции административной реформы в Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. №1789-р) [13]. В документе констатировалось, что по свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. В свою очередь, результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. В Концепции была сформулирована цель повышения эффективности государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. Для оценки системы государственного управления в Российской Федерации предложено использовать следующие показатели:

- эффективность государственного управления - показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных слу-

жащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др.;

- качество государственного регулирования - значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике.

Процентный ранг РФ по эффективности государственного управления в 2004 году равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования - 30,5 единицы (из 100 возможных) [13].

Оценка эффективности деятельности органов власти становится системным инструментом, если она строится, исходя из системы задач, стоящих перед страной в ее социально-экономическом развитии. Элементы такого инновационного подхода стали наглядно проявляться с выходом Распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1663-р «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» [14]. В документе впервые была четко обозначена необходимость трансформации экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития, а одним из ключевых условий успеха рассматривалась реализация качественно иных требований к государственному управлению, в частности:

а) создание системы стратегического управления. Документы, определяющие действия Правительства РФ на перспективу, должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей, что позволит усовершенствовать критерии оценки деятельности органов управления всех уровней, в том числе на основе анализа количественных индикаторов достижения целей и решения задач;

б) повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат;

в) оптимизация функций органов исполнительной власти и повышение качества государственных услуг;

г) открытость государственного управления, взаимодействие государства с бизнесом и гражданским обществом.

В рассматриваемом документе впервые была сформирована система из 26 целевых показателей (из них 17 индикаторов, т.е. 65,4% относятся к социальной сфере России), которые должны были отразить реализацию основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года (например, ожидаемая продолжительность жизни, суммарный коэффициент рождаемости и т.д.) [14].

Ряд концептуальных положений по модернизации деятельности органов управления были развиты далее в Указе Президента РФ от 10.03.2009 г. №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [15]. В Программе были сформулированы несколько задач, в частности:

- создание системы управления государственной службой;

- совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг;

- формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

В Программе было установлено, что оценка степени достижения поставленных целей и задач производится на основе целевых индикаторов и показателей Программы (всего 11 показателей, характеризующих те или иные аспекты государственной службы<sup>1</sup>, при этом их целевые значения были установлены на 2010 и 2013 гг.) [15].

Большой интерес представляет собой новелла из Постановления Правительства РФ от 02.08.2010 г. №588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [16], где в качестве критериев эффективности реализации госпро-

<sup>1</sup> Например, индекс доверия граждан к государственным служащим, количество должностей государственной службы, для которых установлены должностные регламенты и т.д.

грамм впервые были установлены разделенные критерии:

а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие РФ в целом;

б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого *не могут быть выражены в стоимостной оценке* (выделено нами – Авт.) [16].

Следующие шаги в концептуальном обеспечении оценки эффективности деятельности органов власти были представлены в известном Указе Президента РФ от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [17]. В частности, в Указе впервые было выдвинуто прямое указание Правительству РФ обеспечить достижение ряда целевых показателей эффективности государственного управления. Инновационным аспектом в данном случае явилась ориентация целевых показателей на структурные характеристики контингентов граждан:

а) уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна", в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году - не менее 70 процентов и т.п.

Кроме того, предлагалось обеспечить внесение в законодательство РФ изменений, предусматривающих:

- установление критериев и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления и т.д.

- применение результатов указанной оценки в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Последние два положения впервые ввели включение руководителей органов власти в круг прямых оценок со стороны граждан. Тем самым запускается принципиально новый для нашей страны контур обратной связи в системе государственного управления.

Свое развитие данный механизм получил в последнем из рассматриваемого ряда концептуальных документов по оценке эффективности органов власти – в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (утверждены Председателем Правительства РФ 31.01.2013 г.) [18]. В документе, в частности, отмечалось, что формирование новой модели развития России требует повысить эффективность государственного управления и качество предоставляемых государственных услуг. В связи с этим предусматривается, в частности, внедрение системы оценки гражданами качества предоставляемых государственных услуг и на этой основе создание системы оценки работы государственных и муниципальных органов.

Таким образом, можно дать обобщенную картину тех инновационных решений, которые были приняты в Российской Федерации по проблеме оценки эффективности деятельности органов государственной власти за последние 10-15 лет. Работы в этом направлении начались в начале 2000-х годов и интенсивно ведутся в настоящее время. За этот период было выпущено свыше 20 нормативных правовых актов по данной проблеме, начиная от Указов Президента и заканчивая документами на уровне министерств. Работа велась в русле решения более общей проблемы - разработки и внедрения эффективных управленческих технологий в органах государственной власти ввиду очевидной значимости проблемы для инновационного развития России. Первые документы по данному вопросу были очень сырые, отличались большой сложностью, недостаточно четкой структурированностью, на выходе получались не-

сколько десятков частных оценок, за которыми не было видно общей картины по эффективности деятельности органов власти. За рассматриваемый период были найдены многочисленные инновационные решения в плане рассматриваемой проблемы, в частности:

- был реализован методологический подход, согласно которому в данном направлении должна использоваться единая методика и единый перечень показателей эффективности;

- приоритетное внимание к проблемам социального развития данной территории: значительную долю показателей, используемых для оценки, составляют показатели развития социальной сферы (в среднем 65-70%).

- расширен круг оцениваемых объектов – от органов государственной власти субъектов Федерации до органов местного самоуправления и далее до руководителей соответствующих органов власти;

- в 2012 г. впервые появляются характеристики межнациональных и межконфессиональных отношений на данной территории, что имеет первостепенное значение для успешного развития Российской Федерации;

- разработана и принята технология по прямой оценке населением эффективности деятельности органов власти. Тем самым, как отмечалось выше, был запущен новый для нашей страны контур обратной связи в системе государственного управления;

- постоянное введение инновационных решений в методологии, которое началось с простой констатации фактов неэффективности и в настоящее время отработывает новые и сложные решения (построение интегральных оценок, расширение круга оцениваемых объектов, привлечение населения к процедуре оценивания и т.п.). Вместе с тем, для рассмотренных разработок характерно постоянное совершенствование методологии оценок в том или ином конкретном аспекте, что хорошо видно на примере документов по оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Федерации (2007-2012 гг.).

Оценки эффективности деятельности органов государственной власти становятся важным инструментом в инновационных управленческих технологиях. Перечисленные выше решения в области технологий государственного управления, несомненно, будут способствовать росту эффективности деятельности государственных органов Российской Федерации.

Для дальнейшего анализа проблемы авторами предлагается уточненное определение: ***социальная эффективность показывает изменение уровня социального развития на данном объекте управления за данный период в расчете на единицу затрат***. Частные показатели социальной эффективности характеризуют ее в данном частном аспекте (например, социальная эффективность жилищного строительства), тогда как интегральные показатели дают обобщающую ее характеристику в целом по нескольким направлениям.

### **Список литературы**

1. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199. Доступ из справочно-нормативной системы «Гарант» (дата обращения: 30.12.2013).

2. Эмиров Н.Д. Современные управленческие технологии в социальной сфере России: монография /Н.Д. Эмиров Н.Д. –СПб.: Изд-во Политехнического университета, 2014. -380 с.

3. Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации /Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - Москва: Изд-во РАГС, 2010, № 1 (11): Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления / И.Н.Барциц. -2010. - 71 с.

4. Гайзатуллин Р.Р. Оценка эффективности системы государственного управления / Гайзатуллин Р.Р., Аксенова Н.А. -Казань: Арטיפакт, 2011. - 156 с.

5. Жильцов В.В. Государственная служба: показатели и критерии эффективности и функционирования: учебное пособие / В.И. Жильцов ; Рос. акад. гос. Службы при Президенте Рос. Федерации. - Москва : Изд-во РАГС, 2010. - 108 с.

6. Повышение эффективности государственного и муниципального управления: опыт, проблемы, перспективы: материалы Восьмой Всероссийской научно-практической конференции (Челябинск, 28 октября 2011 года). - Челябинск : РАНХиГС, 2011. - 397 с.

7. Коробейников А.М. Методологические основы и методика исследования социальной эффективности регионального развития / А.М. Коробейников. - Екатеринбург : Ин-т экономики, 2002. - 53 с.

8. Кибанов А.Я. Оценка экономической и социальной эффективности проекта совершенствования системы и технологии управления персоналом организации : учебное пособие. - Москва: ГОУ ВПО "Государственный университет управления", 2006. - 40 с.

9. Шкода Р.Е. Теоретические основы моделирования взаимодействия экономической и социальной эффективности: монография / Р. В. Шкода. - Москва : Информационно-внедренческий центр "Маркетинг", 2007. - 183 с.

10. Зерчанинова Т.Е. Социальная эффективность деятельности местной администрации: опыт социологического исследования моногородов: [монография] / Т.Е. Зерчанинова, К.Н. Самков, И.Д. Тургель. - Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2010. - 167 с.

11. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)»: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.01.2014).

12. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы): Указ Президента РФ от 19.11.2002 №1336. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.03.2014).

13. Концепция административной реформы в Российской Федерации. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 07.08.2014).

14. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1663-р. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.09.2014).

15. О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы). Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 30.10.2013).

16. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.01.2014).

17. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.03.2014).

18. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года: утверждены Председателем Правительства РФ 31.01.2013. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.09.2014).