

Положихина М.А.

КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ

Несмотря на все своеобразие путей развития России на протяжении длительной истории, в начале XXI в. страна, по словам Р.М. Вульfovича, оказалась перед лицом проблем, в значительной степени общих для всей цивилизации. Одной из них стала необходимость создания системы управления обществом, способной ответить на вызовы нового столетия: экономическую глобализацию, формирование финансовых и информационных систем общемирового масштаба и т.д. (17, с. 104).

На рубеже 70–80-х годов прошлого века в большинстве западных стран была проведена модернизация государственной службы и оформилась концепция «нового государственного менеджмента». В соответствии с ней основными принципами государственного управления являются демократизация (открытость власти, коммуникабельность и информированность, зависимость государства от интересов общества); распределение полномочий по вертикали; ориентация на клиента и на конечный результат; рентабельность; простота управления. В новом государственном менеджменте активно используются методы управления, применяемые в крупных компаниях частного сектора. В целом изменяется модель государственного управления: в традиционную рациональную модель М. Вебера включаются элементы поведенческой (бихевиористской) модели, ориентированной на творчество, новаторство и эмоциональную атмосферу (15, с. 243–246). При этом особое внимание уделяется вопросам качества и эффективности государственного управления.

Понятия эффективности и качества государственного управления

Содержание понятия «эффективность деятельности» вообще достаточно хорошо известно – это показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом (как синонимы используются еще понятия «производительность», «продуктивность», «результативность»). В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Проблема заключается в том, что прямого перенесения признаков экономической или управленческой эффективности на систему государственного управления быть не может (15, с. 225–226).

Государственное управление как вид деятельности отличается от других видов управления прежде всего тем, что оно осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия «эффективность государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели «затраты – выпуск», а представляет собой элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый оценочный аспект.

Для России применение к государственному управлению понятий эффективности и качества является принципиально новым подходом: в прошедшие исторические периоды сама возможность постановки такого вопроса отсутствовала. Соответственно многие теоретические положения данного подхода даже не до конца осознаны, не говоря уже об их практической разработанности. В связи с этим используется традиционный прием перенесения западных идей, без их какой-либо адаптации к отечественным реалиям. В результате искаются исходные принципы и затрудняется процесс их совершенствования. Ситуация наглядно проявляется уже на уровне самих понятий.

В частности, в официальных документах (в том числе в Концепции административной реформы в Российской Федерации в

2006–2010 гг.¹) понятия эффективности и качества рассматриваются в соответствии с принятой методикой Всемирного банка. Согласно этой методике оценивается «эффективность правительства», которая отражает *качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством*. А «качество государственного регулирования (законодательства)» определяется *проводимой политикой в области контроля уровня цен, контроля банков, регулирования международной торговли и развития бизнеса*. Очевидно, что этот подход значительно отличается от понимания категорий «качество» и «эффективность», сформировавшегося в отечественной науке и практике. Таким образом, вопрос, что же такое эффективность и качество государственного управления и как они определяются, заслуживает более тщательного изучения.

В отечественной литературе существуют различные подходы к вопросам эффективности и качества государственного управления.

По мнению С.Н. Лопатиной, можно выделить три вида эффективности системы государственного управления: экономическую, техническую и социальную (17). В (14) указывается, что главной является социальная эффективность, которая представляет собой показатель результатов воздействий государственных и муниципальных институтов (органов) на общественные процессы (с. 427–428). Не случайно появились даже такие словосочетания, как «социальные издержки» и «социальная цена». Социальная результативность (эффективность) управления может измеряться динамикой соответствующих показателей управляемого объекта. Техническую эффективность управления можно рассматривать как уровень производительности труда в сфере управления, в т.ч. через затраты времени и средств для принятия решений и их выполнения, а экономическую – по величине доходов и затрат (например, в сфере управления государственной собственности).

Помимо того, высказываются мнения, что разным уровням государственного управления соответствуют своя эффективность и качество. В (15) приводятся следующие уровни эффективности: общая – результаты функционирования всей системы государственного управления (состояние объекта – общества); специальная –

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789 // Собрание законодательства РФ. – М., 2005. – № 4, ст. 4720.

организация и функционирование субъекта (состояние самой системы управления); конкретная – управляемая результативность деятельности отдельных органов и должностных лиц. Общая эффективность государственного управления может определяться по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Специальная эффективность может рассматриваться как соответствие управляемой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам (там же, с. 230). Наконец, конкретная экономическая эффективность системы государственного управления может определяться как отношение финансовых результатов к затратам или как отношение объема предоставленных услуг к их стоимости (17, с. 283–284).

Государственное управление можно рассматривать и как определенный циклический процесс, который распадается на ряд стадий (14, с. 345, 357–358), в том числе:

- анализ и оценка управляемой ситуации;
- прогнозирование и моделирование необходимых и возможных действий по сохранению и преобразованию состояния управляемой ситуации (объекта);
- разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- организация выполнения принятых решений;
- контроль за выполнением и оперативное информирование;
- обобщение проведенной управляемой деятельности, оценка новой (результатирующей) управляемой ситуации.

Каждой из указанных стадий могут соответствовать свои эффективность и качество.

Приходится констатировать, что в настоящее время содержание понятий эффективности и качества государственного управления определяется неоднозначно, а соотношения между ними запутаны. Так, эффективность называют одним из качеств (признаков) системы управления. В этом случае оценки ее качества и эффективности совпадают. Однако представляется, что правильнее разделять данные понятия. Так, согласно концепции институтов и институциональной динамики Д. Норта, в любом обществе всегда складывается «смесь» из эффективных и неэффективных институ-

тов, и именно соотношение между ними определяет в конечном счете траекторию его развития (10, с. 30). Исследователь указывал на действие трех факторов, способствующих сохранению неэффективных институтов (правил): в этом может быть заинтересовано государство, если это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны; неэффективные институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами; эволюция общества зависит от однажды избранной институциональной траектории (*path dependence*). Новые, более эффективные «правила игры» могут оставаться незадействованными, потому что их введение требует значительных первоначальных вложений, от которых свободны уже давно укоренившиеся институты. Все это, по мнению Д. Норта, стабилизирует сложившуюся институциональную систему независимо от степени ее эффективности. Институты как бы «заталкивают» общество в определенное русло, с которого потом трудно свернуть. Можно сделать вывод, что от определения направлений повышения качества (и эффективности) функционирования институтов государственного управления во многом зависит прогрессивность (качество) развития России.

Еще больше вопросов связано с критериями и показателями эффективности (качества) управления. Критерий обозначает признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность (качество) государственного управления как в целом для всей системы (общие критерии), так и для каждой сферы управления (специфические критерии). Наибольшие проблемы здесь вызывает процедура оценки, так как разные люди неоднозначно воспринимают результаты и последствия одних и тех же управляющих действий/решений.

В соответствии с терминологией М. Вебера существует три группы критериев: ценностно-рациональная – соответствие результатов решений и их последствий признанным государством ценностям, выраженным в политической стратегии; целерациональная – соответствие результатов исполнения решения поставленным целям или практическим задачам, выраженным в государственных программах и планах; прагматическая – оценка по типу «затраты – выпуск» или «затраты – результаты» (15, с. 228).

Ценностно-рациональные критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта – полити-

ческом курсе, в концепциях, политических установках и нормах системы управления, за которыми стоят общие национально-государственные интересы. Зачастую за таковые выдаются интересы отдельных (доминирующих) групп населения. Сказанное объясняет относительность оценочных критерииев эффективности, зависимость их от типа политической системы и от конкретно-исторических условий.

Нельзя не отметить, что эффективность (качество) 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 может измеряться своими целерациональными критериями. Предположительно, высшим целерациональным критерием эффективности системы государственного управления в целом может служить полнота реализации ее функций, т.е. сохранение политической системы и общества, обеспечение их целостности, единства и безопасности, а также защита интересов всех групп населения, прав и свобод граждан. Другими критериями могут выступать уровень производительности труда; темпы и масштабы прироста национального богатства; уровень благосостояния людей; упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений (14) и т.д. Набор критериев велик и пока недостаточно обоснован.

В теоретическом аспекте оценка эффективности (качества) государственного управления есть процедура сравнения результатов тех или иных решений (действий) с критериальными признаками. Установленные в ходе оценки противоречия между достигнутыми результатами и нереализованными возможностями, между использованными и невостребованными ресурсами, между показателями на входе и на выходе управляющей системы являются стимулом для повышения уровня функционирования всей системы управления, использования адекватных принципов, форм, методов и стиля принятия и реализации решений, совершенствования нормативно-ценостной базы управления. Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества в целом. Обществу она позволяет контролировать деятельность государственных институтов. Руководителям и государственным служащим она нужна для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса. В совокупности

это составляет механизм реагирования государства на изменения внешней среды и внутреннего состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений.

Современное положение с оценкой управленческой деятельности государства (государственных органов) и принимаемых им решений в России во многом определяется ценностной разобщенностью общества. А неясность критериев (и показателей) эффективности (качества) государственного управления на разных уровнях в условиях России дополняется проблемой взаимосвязи процесса оценки с вопросами контроля и ответственности.

Теоретически процедура оценки эффективности (качества) управления отличается от реализации контрольных функций. Если содержанием контроля является соотнесение результата исполнения решения намеченным целям, то в процессе оценивания главное – показать, насколько решение соответствовало миссии, функциям и целям данного государственного органа, а также интересам государства и общества, их возможностям и объективным потребностям; в какой мере затраченные усилия реализованы в осуществленных изменениях управляемого объекта. Однако то, что в отечественной практике государственного управления часто за какими-то оценками следовали соответствующие «оргвыводы», определяет настороженное отношение чиновников всех уровней к введению практики оценки их деятельности. Существуют также опасения, что оценка эффективности и качества вместо совершенствования деятельности системы государственного управления будет использоваться для ее разрушения или сведения личных счетов. Все это приводит к замедлению внедрения в России публичной оценки эффективности и качества деятельности государственных органов.

Оценка управления на уровне государства

Существует ряд международных методик оценки государственного управления (5), но наибольшую известность получил подход на основе «интегрального показателя государственного управления» (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), разработанный Институтом Всемирного банка. GRICS определяется, начиная с 1996 г., с периодичностью раз в два года, с 2004 г. – ежегодно.

Данный показатель состоит из шести индексов, характеризующих следующие параметры государственного управления: право голоса и подотчетность власти; политическая стабильность и от-

существие насилия; эффективность правительства; качество законодательства (государственного регулирования); верховенство закона; контроль коррупции (8). По каждому из шести указанных индексовдается балльная оценка на основе измерения нескольких сотен переменных, взятых из большого количества различных источников. Результат оценки представлялся в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию имеет страна по эффективности государственного управления. Используемая Всемирным банком методика позволяет выполнять как оценку отдельных компонентов, так и комплексную оценку государственного управления в различных странах в зависимости от потребностей (5).

В соответствии с этими показателями Россия в 2006 г. в рейтинге соседствует с африканскими странами и такими неоднозначно воспринимаемыми международным сообществом политическими режимами, как Венесуэла и Иран. Подводя итоги более чем десятилетнего периода, исследование констатирует, что, исходя из применяемых методик, существенный прогресс государственного управления в мире отмечен лишь в Африке. Зато он практически не фиксируется в наиболее динамично развивающихся странах мира – Бразилии, России, Индии и Китае (5).

Даже если исходить из абсолютной объективности экспертов, нельзя не заметить ряд недостатков способа оценки государственного управления Всемирным банком. Во-первых, он разработан для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени, и не позволяет отслеживать динамику изменений в данной сфере в какой-либо одной стране. 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 (и наоборот). Во-вторых, метод опирается исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смешения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления. Нельзя игнорировать и определенную политическую ангажированность

подхода, и воздействие имиджевых оценок (5). Наконец, количество стран, охватываемых в ходе составления интегральных показателей, может изменяться, что влияет на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления.

Эти недостатки становятся отчетливо заметными при сравнении значений показателей государственного управления для России за 1996 и 2007 гг., а также при сравнении показателей России и других стран за 2007 г. (табл. 1 и 2). Эксперты Всемирного банка полагают, что государственное управление в России за прошедшее время практически не изменилось, а по трем показателям даже ухудшилось. Но утверждение, что, например, уровень контроля коррупции в России в 1996 г. был выше, чем в 2007 г., представляется малообоснованным.

Таблица 1
**Оценка государственного управления в России
 Всемирным банком¹ (баллы)**

№	Критерии	Годы						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
1.	Право голоса и подотчетность власти	34,9	32,2	33,7	39,4	29,3	20,7	20,2
2.	Политическая стабильность и отсутствие насилия	16,3	22,1	23,6	27,9	16,2	22,1	23,1
3.	Эффективность правительства	28,0	39,3	32,7	46,0	44,5	37,0	42,2
4.	Качество законодательства (регламентации)	28,3	29,3	19,0	37,1	47,3	30,2	35,0
5.	Верховенство закона	24,8	21,4	15,5	21,0	21,9	17,0	16,7
6.	Контроль коррупции	23,3	18,4	11,7	20,9	24,8	21,4	16,4

Согласно данным Всемирного банка, у более чем половины стран мира система госуправления более эффективна, чем в России (17, с. 193). Но странной выглядит более высокая оценка политической стабильности и отсутствия насилия на Украине по сравне-

¹ Согласно данным официального сайта Всемирного банка. – Режим доступа: <http://www.govindicators.org>

нию с Россией или уровня контроля коррупции в большинстве стран СНГ по сравнению с Россией (табл. 2). Наиболее высоко из стран СНГ оценили эксперты Всемирного банка государственное управление в Армении, Украине, Грузии и Молдове. Вызывает большие сомнения, что успехи этих стран в совершенствовании государственного управления оценены объективно по сравнению с положением в России, Беларуси, Азербайджане или Казахстане. Бросается также в глаза разрыв в значении показателей, с одной стороны, между развитыми и развивающимися странами мира, с другой – между Россией и другими странами БРИК.

Таблица 2
**Оценка государственного управления в России
и ряде других стран мира (баллы)**

№	Страны	Критерии (2007)					
		Право голоса и подотчетность власти	Политическая стабильность и отсутствие насилия	Эффективность правительства	Качество регулирования	Верховенство закона	Контроль коррупции
1.	Россия	20,2	23,1	42,2	35,0	16,7	16,4
2.	Беларусь	4,3	52,9	9,0	5,3	12,4	19,3
3.	Украина	45,2	50,0	29,9	36,4	27,6	26,6
4.	Казахстан	17,8	57,7	32,7	34,5	23,8	17,4
5.	Грузия	42,3	23,6	52,1	58,7	42,9	48,3
6.	Молдова	36,5	36,1	19,4	42,7	29,5	29,5
7.	Армения	30,3	42,3	46,4	60,2	40,5	30,0
8.	Азербайджан	14,9	24,0	28,0	31,3	23,3	11,1
9.	Таджикистан	10,6	19,2	14,	15,5	10,5	20,3
5.	Китай	5,8	32,2	61,6	45,6	42,4	30,9
6.	Индия	58,7	17,8	57,3	46,1	56,2	47,3
7.	Бразилия	59,1	36,5	52,6	53,4	43,3	52,5
8.	США	85,1	55,8	91,5	90,8	91,9	91,3
9.	Германия	94,7	81,3	92,4	92,7	94,3	93,2
10.	Франция	91,3	64,9	88,6	85,9	89,5	89,4
11.	Великобритания	93,8	66,3	93,8	98,1	92,9	93,7
12.	Япония	75,5	84,6	89,1	83,5	90,0	84,5

Как следует из природы ценностно-рациональных оценок (а именно к ним относится показатель GRICS Всемирного банка), критериев эффективности государственного управления может быть множество, в зависимости от принятой системы ценностей. Например, в (11) приводится следующий способ оценки государственного управления стран мира – по научной обоснованности принимаемых государственных решений. Согласно предложенному методу, значение индекса качества государственного управления определено для России – 60, Беларуси – 98, Казахстана – 93, Китая – 76, Индии – 89, США – 82, Германии – 74, Японии – 77, Франции – 93, Великобритании – 101 (с. 61).

Еще одна современная тенденция – возрастание значимости социальных показателей как критерия «успешности» государственного управления (11, с. 907). Представляется, что достижение каких-то результатов в социальной сфере должно входить в международную оценку уровня государственного управления.

Принципиальным положением при проведении подобного рода оценок является выбор, что является предметом оценки – соответствие режима каким-то стандартам или его экономическая (социально-экономическая) результативность. О том, что это не одно и то же, свидетельствует исторический опыт. Например, экономические успехи режима Пиночета в Чили или провал в экономике, сопровождающий демократические реформы в России. При определении критериев оценки государственного управления в целом важным является выработка ценностных ориентиров. В рассмотренных выше исследованиях Всемирного банка показатели государственного управления следуют из ценностей западноевропейской модели государственного управления, которая не является универсальной. В частности, нет прямой зависимости, как полагают некоторые исследователи, между демократическими принципами управления обществом и экономическими успехами – связи здесь гораздо более сложные (в том числе имеют значение фактор стабильности и уровень правопорядка). Поэтому и неоднозначно воспринимаются результаты проведенного анализа. Для того чтобы оценки государственного управления по странам мира признавались объективными и адекватными, необходимо согласование ценностных критериев оценки между различными моделями государственного управления или выявление общих для них ценностей.

Признавая несовершенство показателя GRICS (как и других интегральных показателей государственного управления) для оп-

ределения фактического прогресса, связанного с институциональным развитием, был разработан набор более узких и более объективных показателей эффективности государственного управления «второго поколения». Система этих показателей основана на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладает определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и показателями результативности. В том числе:

1) ограничения для исполнительной власти:

– формальные горизонтальные: время представления внешнего аудита исполнения бюджета в Парламент; время рассмотрения в суде исков, возбужденных гражданами (организациями) против действий органов исполнительной власти;

– неформальные горизонтальные: количество «политических назначенцев» на руководящих должностях государственной службы;

– внутренние вертикальные: доля расходов субнациональных бюджетов в общей структуре расходов консолидированного бюджета; доходы региональных и местных бюджетов в % к ВВП;

– внешние вертикальные: уровень грамотности населения;

2) возможности исполнительной власти:

– показатели процесса: фонд оплаты труда центрального правительства в % к ВВП; средняя заработка плата государственных служащих к ВВП на душу населения;

– показатели результативности: время ожидания ответа при обращении в государственные органы; качество государственных услуг.

Необходимо отметить, что показатели государственного управления «второго поколения» существенно варьируются по времени, когда эффект от преобразований становится очевидным, а также по степени воздействия. В краткосрочном плане реформы государственного управления незначительно влияют на показатели качества государственных услуг; некоторые «внутренние» показатели эффективности (связанные с численностью, финансированием и т.п.) отражают преобразования в сфере государственного управления достаточно быстро, однако являются менее значимыми для общества в целом.

Расчетов показателей государственного управления «второго поколения» единообразно по странам мира не производилось. На уровне конкретных стран данные показатели эффективности госу-

дарственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствования процедур и процессов деятельности государственных органов (8).

При этом одной из основных методологических проблем, связанных с оценкой эффективности государственного управления, является *трудность выявления устойчивой взаимосвязи между улучшениями в области государственного управления и изменениями социально-экономической ситуации*. Хотя ряд эмпирических исследований показывает зависимость качества государственного управления и экономического роста, определить вклад развития государственного управления в общий экономический рост до сих пор не представляется возможным (8). В том числе, имеет место различный временной лаг между управленческими действиями (решениями) и трансформацией социально-экономических объектов. Оказывают свое влияние и глобальные процессы, и международная конъюнктура. Очевидно, что в этой области необходимы дальнейшие исследования с целью получения недостающих научных знаний о существующих закономерностях.

Оценка деятельности институтов государственного управления

Международные методики ориентированы на оценку результатов деятельности всех государственных институтов в целом. На национальном уровне большее практическое значение имеет разделение процедуры оценки в соответствии со спецификой деятельности исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Необходимо отметить, что традиционно вопросы государственного управления рассматриваются применительно к деятельности органов исполнительной власти. Представляется, что при таком подходе выпадает из поля зрения влияние на экономику (социально-экономическую сферу, общество в целом) деятельности других ветвей власти. Хотя, безусловно, управление (регулирование) является, прежде всего, функцией органов исполнительной власти, но и воздействие органов законодательной и судебной власти на ход социально-экономических процессов заслуживает самостоятельного изучения. О первых шагах в данном направлении свидетельствуют

материалы международной конференции, которая состоялась 4 декабря 2008 г. в Центре стратегических исследований (Москва)¹.

Недостатки современной отечественной системы государственного управления очевидны (15, 17). На самых различных уровнях признается необходимость совершенствования в России административно-управленческих процессов и повышения эффективности деятельности государственных органов/служащих. Теория и практика организационного управления предлагает два пути повышения эффективности. Самый легкий способ – механизировать и автоматизировать организационные или производственные процессы. Второй путь более трудный, но самый надежный – разработать желание и умение каждого работника работать с максимальной отдачей (17). Возможности реализации обоих этих направлений в России весьма значительны.

В 2005 г. Институт проблем государственного и муниципального управления Высшей школы экономики по заказу Минэкономразвития РФ подготовил методику оценки качества государственного управления в субъектах РФ для целей мониторинга административной реформы (1). Предложенный в ней подход состоял в оценке качества (зрелости) процессов государственного управления в трех его основных сферах:

- ориентированность системы управления на результат – качество организации процессов и комплексность целеполагания, планирования, бюджетирования;
- внутренняя организация деятельности – упорядоченность выполнения функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъекта РФ;
- взаимодействие с потребителями государственных услуг – информационная открытость, технологическая и процедурная оптимизация органов исполнительной власти, позволяющие гражданам снижать издержки взаимодействия с органами исполнительной власти.

О степени ориентированности на результат предлагалось судить по тому, как организован процесс планирования деятельности отдельных органов исполнительной власти и в целом администрации субъекта федерации, по использованию механизмов областных целевых программ. Внутренняя организация деятельности оцени-

¹ Колегов В.В. Международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: Роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги» // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 2009. – № 2 (февраль). – С. 33–34.

валась на основании данных о проведении функционального анализа и реализации его рекомендаций, о проведении реорганизации работы ведомств на основе процессного подхода. Качество взаимодействия с гражданами и организациями учитывалось по наличию использования технологии «одного окна», полноте, доступности и актуальности информации о деятельности органов исполнительной власти и т.д.

Авторы данной работы признавали, что использованный ими подход к определению качества государственного управления ориентирован на оценку определенного комплекса мероприятий и в значительной степени формален. Этот «формализм» проявляется в том, что развитие новой практики подтверждается не конечными результатами ее внедрения, а полнотой ее документального оформления, что не гарантирует достижения общественно значимого результата. Тем не менее такой подход может быть применен как один из элементов контроля исполнения установленных требований, стандартов и регламентов, официально признанных на данном этапе.

Следующей задачей, по их мнению, является оценка результативности установленных процедур, предусматривающая их увязку с конечными результатами реализации полномочий органов исполнительной власти. Такая оценка качества управления носит менее формальный характер и может быть получена в ходе аудита эффективности. Аудит эффективности управления призван ответить на вопросы о том, например, насколько разумно сформулирована стратегия; в какой мере и в какие сроки она позволяет решить те или иные общественно значимые проблемы; насколько принятые регламенты и стандарты деятельности отвечают целям стратегии и насколько позволяют улучшить взаимодействие с гражданами; сколько средств при этом требуется. Все эти вопросы требовали дополнительных исследований. Однако такие исследования проведены не были (во всяком случае, их результаты неизвестны).

Существовали и другие предложения (12, с. 291–303). Например, в Институте макроэкономических исследований была разработана методология оценки и оптимизации государственной административной системы на основе структурно-функционального анализа (4). Но на правительственном уровне были приняты совсем иные решения.

Согласно указам Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 28.04.2008) «Об оценке эффективности органов исполнительной

власти субъектов РФ»¹ и от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»² был утвержден определенный перечень показателей. В первом случае их 43 (в дополненной редакции – 127); во втором случае – 30. Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия была утверждена Методика проведения оценки (протокол № 1 от 18 июля 2007 г.). Субъекты федерации соответственно разработали и осуществили систему мер по реализации требований указов. Но все эти действия не дают и не могут дать значительного положительного эффекта, принципиально изменить (улучшить) систему государственного управления в России в силу изначально неверного подхода.

Утвержденные показатели характеризуют уровень социально-экономического развития регионов (районов), но мало отражают собственно управлеченческую деятельность. Конечно, корреляция между «хорошим» (качественным и эффективным) управлением и высокими социально-экономическими результатами есть, но эта связь не прямолинейна. Очень велико влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления. Сравнение различных наборов социально-экономических показателей не позволяет сделать вывод о качестве собственно управлеченческой системы и о ее вкладе в динамику развития. Для того чтобы измерить этот вклад, нужно прежде всего формализованно описать саму систему государственного управления. Без этого невозможно сравнивать ее различные модели, а значит, и сопоставлять с соответствующими им конечными результатами (1).

Возможно, что теоретическая ошибка официального подхода заключается в необоснованном использовании ценностно-рациональных критериев оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ вместо целерациональных. На практике же сведение оценки эффективности и качества деятельности органов управления только (или преимущественно) к оценке социально-экономического положения территорий выглядит как возврат к существовавшим в советское время подходам. Но не только ситуация изменилась, но и появились новые научные разработки в данной области. Признано, что подобные показатели малопредставительны

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2007. – № 27, ст. 3256.

² Собрание законодательства РФ. – М., 2008 – № 18, ст. 2003.

для оценки управленческой деятельности (11, с. 907–920). Устаревшее содержание, соседствующее с новой риторикой, только дискредитирует идею административной реформы. И здесь не помогут никакие улучшения предлагаемых методик (3). Нужно принципиальное изменение подходов.

В.И. Якунин считает, что в настоящее время можно говорить об имеющем место «кризисе» понимания эффективности работы органов государственного управления в России (18). Применяемые методики соответствуют мировым стандартам, но используются без оглядки на реальные модели принятия решений в сфере государственного управления, что загоняет понимание эффективности все дальше и дальше в рамки рационального подхода, жестко расписывающего полномочия, но не приспособленного для развития системы управления и учета состояния внешней среды. Кризис усугубляется попытками перенесения западного понимания эффективности управления без учета особенностей отечественных целевых и ценностных установок. Поэтому крайне актуальной является научно-практическая разработка *новой модели критерииев эффективности деятельности органов государственного управления, соответствующей национальным условиям*.

По мнению данного исследователя, предметом для оценки эффективности государственного управления могут служить принимаемые управленческие решения. В современной науке существует ряд моделей процесса принятия политico-управленческих решений: рациональная модель Г. Саймона, инкрементальная модель Ч. Лидблома, модель политico-управленческого цикла. Каждая из них имеет свои достоинства и недостатки, по-разному трактует эффективность государственного управления (и управления вообще). Сравнивая указанные подходы, исследователь делает вывод, что эффективность государственного управления может определяться возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость системы.

В.И. Якунин предлагает рассматривать эффективность государственного управления как способность реализовать публично заявленные цели и ценности. В этом случае критериями эффективности могут выступать: адекватность и реалистичность; безопасность (т.е. обеспечение стабильности функционирования системы); профессионализм (методики принятия решений и обеспечения стабильности управляющей команды высшего звена); социальный гу-

манизм. Признавая ценность доминирования структурного и процедурного управления, исследователь считает необходимым выйти за его рамки для развития творческого потенциала лиц, принимающих решения.

Оценка деятельности государственных служащих

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008)¹ показатели результативности профессиональной деятельности гражданского служащего включаются в должностной регламент и могут предусматриваться в служебном контракте. По отдельным должностям устанавливается особый порядок оплаты труда в зависимости от достигнутых показателей эффективности и результативности. Связаны эти показатели и с реализацией различных кадровых технологий (конкурс, аттестация, квалификационный экзамен и т.д.).

При этом основными требованиями к показателям эффективности деятельности госслужащих выступают: соответствие поставленным целям, специфичность; измеряемость (наличие определенной шкалы оценок); сравнимость (возможность сравнивать с предыдущими или схожими показателями); достижимость (нахождение в сфере влияния); релевантность (соответствие между желаемыми и достигнутыми результатами); экономичность (определение показателей не должно требовать значительных финансовых и временных затрат); определенность во времени (возможность оценки в обозримом будущем); проверяемость (должны основываться на документальных данных) (9, с. 15–16).

Однако, несмотря на то, что в каждом ведомстве существует кадровая служба и регулярно проводятся аттестации служащих, системы оценки кадров госаппарата, связанной с его функциями (в частности, зафиксированными в регламентах деятельности государственных органов) и соответствующей современным требованиям, в России пока не существует. Реформирование государственной службы признается одним из приоритетных направлений современного государственного строительства и повышения эффективности государственного управления. Но, по словам заместителя начальника Управления Президента РФ по вопросам государ-

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2004. – № 31, ст. 3215.

ственной службы С. Савченко, до сих пор отсутствует система показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Недостаточен также уровень методического сопровождения проведения аттестации и ротации государственных служащих¹.

Как идеи оценки деятельности управленческих кадров пре-ломляются на практике, иллюстрирует монография В.В. Рассадина (13). В работе предлагается три варианта оценки работников аппарата районного управления сельского хозяйства: по рейтингу показателей за текущий (прошедший) год; по рейтингу динамики показателей за два прошедших года; по среднему значению рейтингов показателей, определенных первым и вторым способом (с. 3). Эффективность деятельности начальников управлений оценивается по 134 показателям, специалистов (главных экономистов, бухгалтеров, агрономов, зоотехников, госветинспекторов и главных инженеров управлений сельского хозяйства) – по 40 соответствующим различным показателям. В качестве критериев оценки используются традиционные данные статистики сельскохозяйственного производства: посевная площадь и урожайность сельскохозяйственных культур, поголовье и продуктивность скота, себестоимость продукции и цена ее реализации, обеспеченность сельскохозяйственной техникой, рентабельность, энерговооруженность и т.д.

Приведенный в монографии материал наглядно демонстрирует, насколько искажаются идеи «нового государственного менеджмента» на низовом управленческом уровне. Предлагаемая методика оценки деятельности муниципальных служащих в лице работников управлений сельского хозяйства примитивна и научно не обоснована. Хотя прекрасно известно, что результаты сельскохозяйственного производства в регионе и районах за один-два года не являются прямым следствием хорошего или плохого управления – здесь оказываются не меньшее (если не большее) влияние погодные условия, условия предшествующих периодов, общекономическая ситуация в стране, текучесть кадров и т.д. Данный случай является типичным примером формального отношения, когда новыми словами «камуфлируется» традиционный для советского периода подход к «оценке» деятельности руководителей и специалистов. И в настоящее время этот подход наиболее распространен, хотя его изъяны давно известны.

¹ Савченко С. Реформирование и развитие государственной службы РФ в период 2003–2007 годов в рамках федеральной программы // Государственная служба. – М., 2008. – № 4 (54). – С. 12.

В то же время можно считать прогрессом тот факт, что такие работы публикуются. Это создает возможность для их публичного обсуждения и, хочется надеяться, совершенствования.

Примером принципиально иного подхода к оценке деятельности работников государственного и муниципального уровня управления могут служить рекомендации ОЭСР, анализируемые в (6). Согласно им, оценка эффективности работы этих организаций и их служащих – это процесс, состоящий из ряда этапов. Начинается он с осознания (анализа) слабых сторон организации и формулирования целей – достижения конкретных результатов или оказания услуг определенного качества. В качестве инструментов оценки используются различные методики: система вопросов, имеющая название Общая оценочная структура (The Common Assessment Framework – OOC/CAF), Оценка на основе базовых показателей («Benchmarking»), кадровый менеджмент.

Оценка на основе базовых показателей основывается на изучении лучших практик и процессов, лежащих в их основе. Она включает следующие шаги: определение того, что делает или производит организация (конкретное лицо); сравнение результатов с результатами других аналогичных структур (лиц); реализация мер, необходимых для преодоления существующего расхождения. Объектами для оценки являются продукты, к которым применимо измеримое соотношение «результат – затраты». Желательными результатами для системы госуправления выступают экономическая эффективность, высокая степень удовлетворения клиентов (населения) и персонала данной организации.

В рамках «кадрового менеджмента» оценивается, имеет ли место: понимание и политика в отношении принципов управления; тренинг для менеджеров; гибкость в условиях оплаты труда и занятости, последовательная политика в области обучения; определение плановых показателей эффективности работы и проведение анализа эффективности; информационные каналы для распространения лучшей практики и соответствующих знаний. Оценка эффективности деятельности представляет собой формальную структурированную систему измерения реальной эффективности работы сотрудников в сравнении с определенными стандартами. Критериями, по которым оценивается сотрудник, являются, например, качество работы, знания, отношение к работе. По каждому из критериев выстраивается рейтинговая шкала, показывающая возможные достижения и эффективность работы.

Приведенные примеры показывают, насколько глубоко разработаны практические вопросы оценки эффективности и качества государственного управления в развитых странах, и насколько далеко в России от этого уровня осознания проблем и их решения. Очевидно, что для преодоления этого разрыва необходимо, в первую очередь, больше уделять внимания вопросам оценки эффективности и качества государственного управления в системе подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, особенно сотрудников кадровых служб.

Во-вторых, необходима координация деятельности органов государственной власти по обеспечению единства системы квалификационных требований и методологии оценки эффективности работы управленцев в соответствии с их должностями и выполняемыми функциями, а также оценка результативности деятельности каждого органа управления в целом. Требования к чиновникам должны быть четкими и конкретными (17, с. 151–152, 153). Но сама методология в настоящее время отсутствует и основной проблемой оценки деятельности государственных служащих (как и органов государственного управления) остается *сложность определения объективных количественных показателей* эффективности и качества. Создание современной отечественной методики оценки эффективности деятельности государственных служащих является важнейшим первоочередным направлением научно-практических разработок (17, с. 23–24).

Наконец, следует внести значительные изменения в системы рекрутинга кадров для государственного и муниципального управления, должностного роста и ответственности госслужащих. Пока в этих процессах главным являются субъективные мнения (вышестоящего для конкретного служащего начальника, «телефонное право» и т.д.), а не публично известные определенные показатели, эффективность и качество деятельности госаппарата в России не повышаются. Должен быть создан режим, обеспечивающий, с одной стороны, реальную общественную подконтрольность государственных служащих, с другой – их правовую защищенность от произвола и некомпетентности. Кроме того, необходимо рационализировать затраты на содержание госаппарата, увеличив долю прямых материальных стимулов и снизив долю косвенных, ликвидировать существующие «теневые» привилегии. Более серьезного внимания также заслуживают вопросы административной этики и культуры, повышение практической ценности служебной репутации.

При этом необходимо иметь в виду, что существенная часть используемых показателей эффективности (качества) государственного управления (а также часть показателей непосредственных результатов) основывается на данных обследований (населения, госслужащих, деловых кругов). Этот способ оценки имеет ряд недостатков, в том числе:

– мнение населения (бизнес-кругов) о качестве предоставляемых услуг во многом зависит от его ожиданий. В международной практике зафиксированы случаи, когда ожидания потребителей услуг существенно превышали возможности государственных органов, и даже значительный прогресс в оказании госуслуг через некоторое время оценивался потребителями как несущественный;

– проведение регулярных обследований требует выделения бюджетных средств на эти цели, в т.ч. на своевременный сбор и обработку большого объема данных, обычно не находящих отражения в национальной статистике.

Хотя использование материалов обследований (в том числе социологических) является весьма полезным (поскольку они достаточно объективны в оценке происходящих изменений), подобные показатели должны дополняться статистическими данными, а также данными министерств и ведомств. Для решения всех этих проблем в России требуется создать специальную систему сбора и анализа данных, прежде всего – на федеральном уровне исполнительной власти. В дальнейшем, при перенесении системы мониторинга на региональный уровень, потребуется сбор информации на уровне региональных и местных администраций (8).

Приходится констатировать, что проводимые в последние годы в России реформы пока не привели к оптимизации функций и структуры системы государственного управления, значительному повышению эффективности и качества функционирования государственного механизма. Как отмечают авторы (7), управление экономическим развитием (и управление вообще) в России в настоящее время представляет собой достаточно хаотичное явление. Сохраняются неэффективное распределение управленческих функций, пробелы в реализации отдельных управленческих функций, проблемы горизонтального взаимодействия разных органов власти на всех уровнях и т.д. (с. 590–611). Административная реформа в узком смысле слова – т.е. реорганизация деятельности чиновников и государственных органов для повышения эффективности и качества их работы – в России только начата (15, с. 240).

Основной проблемой является отсутствие пока объективной (или хотя бы общепризнанной) «шкалы координат» для анализа и оценки вклада тех или иных институтов или управленицев в ход социально-экономических процессов, решение которой требует более глубоких знаний о конкретных управленческих (и в целом общественных) механизмах. Только реальное улучшение состояния производительных сил страны (благосостояния человека, научно-производственного потенциала, среды обитания – природы), целостность государства и единство общества – могут в течение времени показать, что найден наконец-то эффективный вариант управления (14, с. 456).

Список литературы

1. *Алескеров Ф.Т., Головчинский К.И., Клименко А.В.* Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
2. *Андианов В.Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: История и современность. – М., 2009. – 248 с.
3. *Бажин И.* Методика оценки деятельности органов исполнительной власти // Государственная служба. – М., 2009. – № 1. – С. 77–82.
4. *Балацкий Е.* Новые аналитические инструменты совершенствования государственной административной системы // Проблемы теории и практики управления: Международный журнал. – М., 2004. – № 5. – С. 34–39.
5. *Барциц И.Н.* Показатели эффективности государственного управления: (Субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть – XXI век: Законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2008. – № 1 (80). – С. 3–6; № 2–3 (81–82). – С. 11–15.
6. *Васильев С.В., Жуковский А.И., Цуркер К.* Эффективность работы организаций государственного и муниципального управления и их служащих. – Великий Новгород, 2002. – 70 с.
7. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России: К умной и нравственной экономике / Центр пробл. анализа и гос.-управлен. проектирования; Под общ. ред. С.С. Сулакшина.: В 5 т. – М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – 840 с.
8. *Добролюбова Е.И.* Показатели эффективности реформ государственного управления в России: Возможные подходы (рабочие материалы) / – Всемирный банк. – 2000. – 22 с. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html.
9. *Жильцов В.* Эффективность в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. – М., 2008. – № 4 (54). – С. 14–22.

10. *Миролюбова Т.В.* Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте федерации / Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2008. – 399 с.
11. Наука и власть: Проблемы коммуникации: Материалы Всероссийской науч. конференции: Москва, 26 сентября 2008 г. – М.: Научный эксперт, 2009. – 1332 с.
12. *Олейник О.С.* Информатизация процессов управления развитием региона: Общество, статистика, власть / Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2008. – 423 с.
13. *Рассадин В.В.* Оценка работы начальников и главных специалистов районных управлений сельского хозяйства Ульяновской области / Всерос. НИИ экономики сел. хоз-ва. – М., 2008. – 131 с.
14. Система государственного и муниципального управления: Учебник / Адамович А.С., Атаманчук Г.В., Буякина А.Н. и др.; Под общ. ред. Атаманчука Г.В.; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2005. – 487 с.
15. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления: Учебн. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – 447 с.
16. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М., 1998. – 848 с.
17. Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к определению содержания: Система государственной власти и управления в России: История, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – 682 с.
18. *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н.* Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. – М., 2006. – № 8. – С. 7–14.