

# ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

---

УДК (316.776.3+303.214):351/354

© М. С. КАЗАКОВА<sup>1</sup>, А. А. КАРЛИНА<sup>2</sup>, В. Г. ЧУМАК<sup>3</sup>, 2024

<sup>1</sup> Самарский филиал ООО «Деловые линии», Россия

<sup>2,3</sup> Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»

(Университет «МИР»), Россия

E-mail:<sup>1,2</sup> karlina\_anna@mail.ru

E-mail<sup>3</sup>: imi@imi-samara.ru

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ И ПРАКТИК

*Особое значение при оценке эффективности публичного управления имеет социальный эффект, который должен быть устойчивым, прогрессирующим, служить источником для развития общества. В данном контексте можно говорить о необходимости применения оптимальной системы оценки эффективности деятельности органов власти, определяемой как растущими требованиями общества к качеству жизни на фоне абсолютной ограниченности бюджетных ресурсов, так и неэффективностью публичного управления, являющегося серьезным препятствием для обеспечения социально-экономического развития и достижения приоритетных национальных целей во внутренней и внешней политике государства. Анализ научных публикаций и нормативных документов, представленных в работе, позволил авторам выявить различия в теоретических подходах и практиках оценки эффективности публичного управления в России и за рубежом и критически оценить адекватность их применения для построения более успешной и эффективной системы публичного управления.*

**Ключевые слова:** публичное управление, оценка эффективности деятельности органов власти, социально-экономическое развитие, качество государственного управления, социальный эффект.

### **Введение**

Оценка эффективности государственного управления в практике публичного управления имеет относительно недавнюю историю. Причинами для внедрения различных моделей оценки эффек-

тивности публичного управления послужили описанные ниже явления и процессы экономической и общественной жизни [1].

1. Лавинообразное увеличение и усложнение функций государственного управления как реакция на возросшие потребности общества к стандартам качества жизни. В частности, значительно увеличился объем функций в сфере государственного контроля и надзора, в сфере работы с обращениями граждан, а также в области государственных и муниципальных административных услуг. Указанные тенденции потребовали увеличения штата государственных служащих и увеличения расходов на содержание государственного аппарата, что снижало экономическую целесообразность и эффективность деятельности государственного аппарата.

2. Высокий уровень энтропии внешней среды, что потребовало от государственных служащих особых компетенций.

3. Необходимость повышения имиджа органов публичного управления как на внутреннеполитическом и экономическом национальном пространстве общественной жизни, так и на международной арене.

По оценкам российских исследователей, эффективность российского публичного управления значительно ниже в сравнении с эффективностью функционирования советской государственной системы [8, 15]. В частности, эта тенденция отмечена директором института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» А. В. Клименко в рамках сравнительного анализа эффективности российского публичного управления на фоне успеха государственных систем развитых зарубежных стран [2, с. 23]. Причина возникновения данной проблемы кроется в несогласованности целей государственной политики и управленческих решений по их достижению, которые принимают в повседневной деятельности органы публичного управления. Даная ситуация имеет негативные последствия в виде низкого уровня удовлетворенности граждан качеством государственного управления и низкого уровня доверия населения к власти [3]. В дополнение к сказанному добавим, что, с нашей точки зрения, причиной обозначенных тенденций является недостаточная проработанность концептуальных и методологических подходов к оценке деятельности органов власти, что актуализирует задачу обзора теоретических аспектов проблемы.

В связи с вышеизложенным, цель данной работы — выявить различия в теоретических подходах к оценке деятельности органов

власти и практиках оценки эффективности публичного управления в России и за рубежом и дать оценку адекватности их применения.

Предмет исследования — различия в теоретических подходах и практиках оценки эффективности публичного управления, являющихся объектом исследования.

Базой для проведения анализа послужили научные публикации и нормативные документы по теме исследования.

### ***Результаты исследования***

Центральной научной проблемой в сфере методологии и технологии разработки и реализации оценки публичного управления является определение содержания понятий, используемых при построении различных моделей оценивания. Традиционно в коммерческой деятельности под эффективностью производства понимается соотношение достигнутого результата по отношению к затраченным ресурсам. Но в процессе оценки эффективности государственного управления применение данной формулы вызывает различные дискуссии. Дискуссионными являются следующие аспекты:

— понятие эффективности, которое имеет существенное различие при использовании этого термина в оценке деятельности коммерческих организаций и публичного управления;

— предметы и группы показателей оценивания публичного управления;

— значение экономической составляющей, в частности, объема потраченных бюджетных средств для оценки эффективности публичного управления;

— отношение понятий «эффективность» и «качество» государственного управления;

— адекватность методов и инструментов оценки эффективности.

В соответствии с системной теорией, В. Н. Лексин определяет понятие эффективности следующим образом: «степень достижения установленных целей (ожидаемого результата) деятельности правительства и управления» [6]. Здесь имеет место достаточно распространенный в современной науке подход к понятию эффективности в государственном секторе, который не предусматривает оценку бюджетных ресурсов, затраченных для достижения поставленных целей. Отказ от использования в формуле эффективности показателей объема используемых ресурсов имеет логическое объяснение. В традиционной формуле эффективности предполагается, что большая эффективность может быть достигнута либо за счет увеличения количества получаемого результата или за счет эконо-

мии ресурсов. В практике государственного управления данная стандартная формулировка создает противоречия, которые на практике могут привести к построению системы оценивания, неадекватной миссии и целям публичного управления. Россия уже имела подобный негативный опыт, когда под эгидой оптимизации бюджетных расходов была сокращена сеть медицинских учреждений в сельской местности, что в свою очередь привело к снижению территориальной доступности первичной медицинской помощи. С другой стороны, простое количественное увеличение результата может не отвечать общественным потребностям без оценки его качества.

Другой противоположной точкой зрения является использование традиционной формулы эффективности, а именно – соотношение результата к затраченным ресурсам. В контексте рассматриваемого подхода ресурсная составляющая в формуле эффективности фигурирует как «экономичность». Аргументом в пользу признания данной точки зрения является необходимость в предотвращении разрастания государственного сектора в ходе обеспечения достижения поставленных целей и задач, стремление к оптимизации абсолютно ограниченных бюджетных ресурсов [6]. «Эффективность» здесь понимается как комплексное понятие, которое включает в себя не только достижение результатов, но и оптимальное использование имеющихся ресурсов. Взаимосвязь между результативностью и экономичностью является ключевым аспектом обеспечения эффективности в различных сферах деятельности.

В контексте общей формулы эффективности имеет значение также научная дискуссия о содержании понятия «результативность». В концепции В. Н. Лексина центральным показателем результативности является степень достижения целей государственной политики. Данный подход к оценке эффективности органов власти в России, имеющий практическое воплощение в первое десятилетие функционирования постсоветского государства, показал свою несостоятельность. Подавляющее большинство реформ, проводимых в этот период, не достигли целей (в силу отсутствия адекватной методики и подходов к оценке результативности механизмов и инструментов реализации политических установок). В качестве примеров «недостижения целей» можно привести реализацию реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства и образования.

В большинстве зарубежных концепций под результативностью деятельности органов власти понимаются результаты, связанные с достижением показателей, отражающих демократические

принципы функционирования государства: открытость, прозрачность, антикоррупционность, высокий уровень доверия населения к власти [14].

Другим концептуальным направлением оценки результативности деятельности органов власти является определение показателей, отражающих решение конкретных проблем населения, связанных с количеством и качеством общественных благ, уровнем социально-экономического развития и качеством жизни населения [13].

В целом определение показателей результативности в системе государственного управления осложнено многофакторностью достижения многих результатов, которые порой напрямую не связаны с конкретными действиями органов власти, но находятся в сфере их ответственности. Например, один из ключевых показателей результативности деятельности органов власти — средняя продолжительность жизни населения — зависит от многих факторов. Помимо уровня развития медицинской помощи для достижения высокого показателя средней продолжительности жизни населения имеют большое значение такие факторы, как образ жизни населения, культура питания и отношения к спорту, здоровому образу жизни, в отношении которых показатель «роль органов власти» может носить только косвенный характер. В данном аспекте представляет научный и практический интерес модель оценки эффективности в социальном секторе Генри Хатри. Автор данной методики предлагает разделять все показатели результативности деятельности в социальной сфере на четыре группы (по степени удаленности от непосредственных продуктов деятельности организации до конечных результатов). Кроме этого, имеет значение также значимость этих результатов для реализации непосредственных потребностей благоприобретателей. Применение данной методики к оценке деятельности органов государственной власти предполагает формулирование следующих групп показателей [13]:

— 1-я группа — показатели, отражающие уровень решения конкретных проблем населения в рамках полномочий органов власти и местного самоуправления; к данной группе показателей могут относиться результаты деятельности органов власти в сфере производства общественных благ и государственных административных услуг (качество и количество дорог, доступность транспорта, образования, медицинской помощи и т. д.);

— 2-я группа — показатели, отражающие уровень качества инструментов государственного управления, придающие устойчивость результатам первой группы (уровень бюджетной обеспеченности,

качество нормативной базы, кадровая обеспеченность системы государственного и муниципального управления, уровень развития информационных технологий в системе государственного управления, уровень коррупционности); в целом данная группа показателей отражает качество внутренних процессов органа власти как локальной организации;

– 3-я группа – показатели, отражающие уровень социально-экономического развития территории и уровень человеческого капитала; данная группа показателей отличается тем, что отражает результаты, в достижении которых участвуют не только органы власти, а все активные субъекты деятельности: хозяйствующие субъекты, отдельные граждане, местное сообщество;

– 4-я группа – показатели, отражающие результаты деятельности органов власти, связанные с достижением миссии государства – качества жизни населения.

Из всех вышеперечисленных групп показателей складывается интегральный показатель результативности органов государственной власти. При этом каждой группе присваивается свой весовой коэффициент, который зависит от степени участия органов государственного управления в его достижении.

Научные исследования по проблематике разработки системы оценки результативности публичного управления, проводимые в России и за рубежом, имеют ряд отличий. В России активно изучается результативность государственного и муниципального управления в контексте достижения большей прозрачности и открытости органов управления [9]. При этом оценка эффективности преимущественно связана с показателями качества предоставляемых услуг, уровнем удовлетворенности граждан и эффективностью использования бюджетных средств [3]. Отдельное внимание в контексте эффективности государственного управления уделяется проблемам коррупции, бюрократии и неэффективного управления ресурсами, что является ключевыми вызовами для российских исследователей в области оценки эффективности управления [7, 8]. В развитых странах широко изучается эффективность государственного и муниципального управления с фокусом на управлении рисками, инновации в управлении и развитие человеческого капитала [7, 14]. Оценка результативности органов власти в зарубежных исследованиях часто проводится через социально-экономические показатели, уровень доверия граждан к власти и степень развития общества. Зарубежные исследования также акцентируют внимание на прозрач-

ности, открытости и участия граждан в процессе принятия решений как ключевых аспектах эффективного управления.

Обобщая данные национальных и международных исследований, можно утверждать, что показатели эффективности государственного и муниципального управления разрабатываются преимущественно в сфере предоставления государственных услуг, оптимизации расходов из бюджета и укрепления доверия граждан к органам власти.

Отдельной проблемой на понятийном уровне является соотношение понятий «эффективность» и «качество» государственного управления. В философии науки качество рассматривается как категориальное понятие. Главным параметром качества является определение его через категорию относительности. В этом смысле качество — это оценка объективных атрибутивных характеристик предмета, явления или процесса относительно субъективной удовлетворенности. Качество государственного управления в этом смысле выступает как соотношение достигнутого результата и удовлетворенности субъективной потребности. При этом субъективная потребность в оценке получаемого результата может быть сформулирована:

— в концептуальных документах государства, определяющего его политику и стратегию;

— в официальных документах, например в стандартах;

— в индивидуальных и коллективных потребностях граждан.

Таким образом, «качество» государственного управления концептуально глубже и многограннее понятия «эффективность». Помимо объективных характеристик здесь включается аспект субъективной оценки. В этом заключается сложность оценки качества государственного управления в силу несовпадения интересов и потребностей субъектов оценивания. Например, построенная дорога (результат публичного управления) может соответствовать всем стандартам, но не соответствовать потребностям граждан.

Обозначенные общенаучные установки при определении понятия «качество» в контексте применения этого понятия к оценке государственного управления находят свое отражение, в частности, в работе [5]. Под качеством государственного управления авторы понимают соотношение достигнутых результатов к заявленным целям национальной политики, потребностям граждан в общественных благах.

В зарубежных исследованиях понятие «качество» в оценке публичного управления представлено в контексте общего понима-

ния качества, раскрытого в рамках концепций и моделей менеджмента качества [15]. Главным критерием качества государственного управления в этом случае является соответствие процессов и результатов государственного управления, с одной стороны, принятым и утвержденным стандартам, с другой стороны – потребностям общества и отдельных граждан, например, соответствие процесса предоставления государственной административной услуги стандарту и регламенту, соответствие технических характеристик построенной дороги государственному техническому стандарту и требованиям граждан.

Взаимосвязь категорий экономичности, результативности и качества, применяемых в практике оценки публичного управления в России и за рубежом, представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Сравнение российских и зарубежных подходов к оценке деятельности государственных органов власти**

<i>Компоненты оценки</i>	<i>Показатели</i>	
	<i>В российских исследованиях</i>	<i>В зарубежных исследованиях</i>
Качество власти	– соответствие целям государственной политики	– прозрачность власти; – открытость; – эффективность государственных механизмов; – уровень коррупции
Результативность	– достижение социально-экономических показателей; – развитие инфраструктуры и улучшение качества жизни граждан	– достижение социально-экономических показателей; – уровень доверия граждан к власти; – уровень развития гражданского общества
Экономичность	– эффективное использование бюджетных средств; – оптимальность расходов на реализацию государственных программ	– экономичное использование бюджетных средств; – инвестиции в ключевые области развития; – уровень финансовых злоупотреблений



Немаловажным дискуссионным вопросом методологии оценки эффективности публичного управления является методика оценивания.

Методы оценки включают:

- показатели, выстроенные в единую систему;
- способы формирования интегральной оценки эффективности;
- методы сравнения интегральных оценок и ранжирования субъектов публичного управления по уровню эффективности;
- методы сбора и анализа информации о достигнутых значениях показателей;
- группы субъектов оценивания.

По сути, методика оценивания включает три группы элементов, отвечающих на вопросы: «что оценивать», «кто оценивает» и «как оценивать».

В зарубежной практике используется универсальная методика GRICS (Индикатор исследований в области управления), разработанная Всемирным банком. Применяется она с 1996 года. За это время участниками оценки в различные периоды становились от 200 до 215 стран. Индикатор GRICS ранжирует правительства государств по степени эффективности их деятельности на основе шести групп показателей [14]:

- 1) «голос и подотчетность»;
- 2) «политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма»;
- 3) «эффективность правительства»;
- 4) «качество законодательства»;
- 5) «верховенство права»;
- 6) «контроль коррупции».

При этом основными механизмами оценивания являются мнение экспертов и социологические опросы. Указанная методика по содержанию показателей оценивания в большей степени относится к оценке качества государственного управления, где оценка эффективности выступает как один из элементов. Вопросов к ее объективности (адекватности) много, так как акцент делается не на показатели уровня социально-экономического развития, количества и качества общественных благ, а на субъективные представления граждан и сообществ к наличию параметров, отражающих демократические принципы построения государства.

Российская практика оценки эффективности органов власти берет свое начало с 2007 года. В настоящее время утверждены и

реализуются следующие официальные государственные системы оценивания (в зависимости от того, что является объектом оценивания):

1) оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления [10];

2) оценка эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [11];

3) оценка эффективности реализации государственных и муниципальных программ [9].

При оценке определенного уровня публичного управления и результатов, полученных в ходе реализации государственных и муниципальных программ, применяются различные методологические подходы.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления базируется на основе оценивания результативности и достижения показателей социально-экономического развития, количества и качества общественных благ, результативности процессов кадрового и финансового обеспечения муниципальной деятельности. Система показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления ближе всего соответствует методике Г. Хатри [13]. Она включает все предложенные автором группы показатели, учитывает весовой коэффициент каждого показателя результата в построении конечной интегральной оценки. Но в классическом традиционном понимании эффективности здесь отсутствует оценка соотношения результатов и ресурсов. Кроме того, весовые коэффициенты показателей определены недостаточно детально. Фактически весовые коэффициенты разделены только на две группы:

— 1-я группа – входят показатели с коэффициентом 0,8;

— 2-я группа – входят показатели с коэффициентом 0,2.

К первой группе относятся все показатели, отражающие уровень социально-экономического развития территории, объем и качество общественных благ, показатели бюджетного процесса.

Ко второй группе относятся показатели независимой оценки населением качества деятельности органов власти и качества муниципальных услуг. Кроме того, в качестве недостатка данной системы необходимо отметить несоответствие некоторых показателей полномочиям и ресурсам органов местного самоуправления,

необходимых для их достижения. Например, «объем инвестиций в основной капитал», «средняя заработная плата работников организации (кроме бюджетных)».

Оценка эффективности деятельности органов государственной власти региона (высших должностных лиц) включает и оценку результативности в виде показателей уровня социально-экономического развития региона, и показатели качества публичного управления в разрезе достижения приоритетных целей национального развития. Это является логичным, так как государственные органы, в отличие от органов местного самоуправления, в большей степени ориентированы на формирование и реализацию политических целей.

При оценке государственных и муниципальных программ применяется классическая модель эффективности как соотношение достигнутых тактических результатов реализации программы и бюджетных финансовых ресурсов, затраченных на мероприятия по их достижению.

Таким образом, российская система оценки деятельности органов публичного управления в отличие от зарубежных западных моделей в большей степени ориентируется на показатели результативности. К оценке качества публичного управления, которая носит много субъективных оценочных аспектов, более сдержанное отношение.

С учетом вышеизложенных теоретических и практических аспектов оценки эффективности публичного управления в России и за рубежом можно сделать вывод о том, что для построения более успешной и эффективной системы публичного управления необходимо:

1) сбалансированное сочетание механизмов оценки результативности и ресурсной экономической составляющей деятельности публичных органов власти;

2) применение весовых коэффициентов показателей в общей интегральной оценке (для получения более объективного понимания роли конкретных органов власти и государственных служащих в достижении тех или иных показателей); например, более высокие коэффициенты должны присваиваться показателям, которые напрямую относятся к результатам деятельности органов власти, а показателям, косвенно связанным с усилиями органов власти в их достижении, – более низкие коэффициенты;

3) включение в число субъектов оценивания различных групп заинтересованных сторон (для расширения практики оценки качественных показателей публичного управления).

### **Заключение**

В заключение отметим, что разработка системы оценки эффективности управленческой деятельности требует инновационных подходов, полученных на основе научных исследований и новаций. Методологические подходы к оценке эффективности государственного управления становятся основой для формирования стратегий развития и оптимизации работы органов власти, что, в свою очередь, позволяет повышать как уровень удовлетворенности населения качеством предоставляемых государственных услуг, так и уровень укрепления доверия со стороны населения к власти.

### **Литература**

1. Теория и методология государственного управления: курс лекций / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечер. 3-е изд., доп. Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. 231 с.
2. Алескеров Ф. Т., Головщинский К. И., Клименко А. В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 36 с.
3. Бинкин Б. А. Эффективность управления: наука и практика. М., 2015. 144 с.
4. Ильин Р. А. Роль системы ключевых показателей в развитии эффективной модели государственного управления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 5А. С. 212-226.
5. Качество и успешность государственных политик и управления: монография / [В. И. Якунин и др.] М.: Научный эксперт, 2012. 486 с. (Серия «Политическая аксиология»: социология, социальные институты).
6. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1 (73). С. 3-39.
7. Божья-Воля А. А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 81-103.
8. Полиенко М. А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления: автореф. дис. на соискание степени канд. экон. наук / М. А. Полиенко. М., 2005. 23 с.
9. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 г. № 903 (ред. от 02.11.2021) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СПС КонсультантПлюс.

10. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 г. № 607 (в редакции указа Президента Российской Федерации от 11.06.2021 г. № 362) // СПС КонсультантПлюс.

11. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

12. Филипенко В. И. Эффективность местного самоуправления // Управленческий портал Югры. URL: <http://adminugra.ru/upload/medialibrary/fa8/fa8981c24d63a49618ec3e244fff37d8.pdf>.

13. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Пер. с англ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 276 с.

14. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank Policy Research Working Paper. 2010. № 5430. Pp. 1-29.

15. Продиблех Н. Е., Болокова М. А. Инновации в государственном и муниципальном управлении как необходимое условие социально-экономического развития // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2023. Т. 15. № 1. С. 141-148.

*Статья поступила в редакцию 29.11.24 г.*

*Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*