

# К вопросу о теории эффективности государственного управления

## On the theory of public administration efficiency

УДК 338.224

### **Каминский В.С.**

младший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (ВолНЦ РАН), г. Вологда  
e-mail: FBCDE56B@yandex.ru

### **Kaminsky V.S.**

Junior researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda  
e-mail: FBCDE56B@yandex.ru

### **Аннотация**

Оценка эффективности управления в публичном секторе России и разработка направлений ее повышения в настоящее время являются актуальными задачами не только с научной, но и с практической точки зрения. В связи с этим целью исследования, результаты которого представлены в данной статье, является анализ теоретических подходов к изучению эффективности государственного управления. Рассмотрен зарубежный опыт: подход В. Парето, исследования в рамках школы научного менеджмента, классической теории государственного управления, теории политических сетей, нового институционализма, концепции «нового государственного управления» (New Public Management) и «хорошего управления» (Good Governance). Проанализированы воззрения отечественных исследователей на эффективность государственного управления. Выделены три основных подхода к пониманию эффективности государственного управления: экономический (соотношение результатов и затрат), социальный (соответствие общественным потребностям) и управленческий (качество процедур и процесса деятельности органов государственной власти). Отмечено, что в настоящее время в практике государственного управления в России доминирующим должен быть социальный подход в связи с его более высоким консолидационным потенциалом по сравнению с остальными подходами.

**Ключевые слова:** эффективность государственного управления, социальная эффективность, экономическая эффективность, оптимальность, экономичность, результативность.

### **Abstract**

Assessment of public administration efficiency in Russia and development of the directions of its increase are actual tasks not only from the scientific, but also from the practical point of view. In this regard, the aim of the study, the results of which are presented in this article, is the analysis of theoretical approaches to the study of the public administration efficiency. The article considers foreign experience: the approach of V. Pareto, research within the school of scientific management, classical theory of public administration, theory of political networks, new institutionalism, the concept New Public Management and Good Governance. The views of domestic researchers of public administration efficiency are analyzed. There are three main approaches to

understanding the effectiveness of public administration: economic (the ratio of results and costs), social (meeting public needs) and managerial (the quality of procedures and processes of public authorities). It is noted that at present the social approach should dominate in the practice of public administration in Russia due to its higher consolidation potential in comparison with other approaches.

**Keywords:** public administration efficiency, social efficiency, economic efficiency, optimality, economy, effectiveness.

Сложность и комплексность задач, стоящих перед органами власти всех уровней, по обеспечению устойчиво высоких темпов экономического роста, качества жизни населения России на фоне ограниченности ресурсов для их решения требуют разработки системы научно обоснованных мероприятий по повышению эффективности управления [9]. Однако в зарубежной и российской науке и практике так и не сложилось единого подхода к пониманию того, что представляет собой эффективность государственного управления. Данное обстоятельство обуславливает актуальность исследования по данной проблематике.

Цель настоящего исследования заключается в анализе теоретических подходов к изучению эффективности государственного управления. Предваряя этот анализ, необходимо определиться с содержанием понятий «управление» и «государственное управление».

М.И. Халиков определяет управление как функцию системы, направленную на её выживание посредством координации, организации, упорядочения элементов как между собой (внутри себя), так и с внешней средой [15].

Г.В. Атаманчук отмечает, что существует несколько точек зрения на сущность управления:

- деятельность (создание правовых актов, их реализация; проведение организационных мероприятий);

- отношение, входящее в систему общественных отношений (как правило, оно вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю);

- воздействие (результатирующее действия, взаимодействия, отношения).

Исследователь предлагает следующее определение управления: целеполагающее (т.е. сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.). Следовательно, государственное управление – это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие государства на систему общественных отношений в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [1]. Мы согласны с таким определением государственного управления.

Эффективность – одна из главных характеристик управления (наряду с управляемостью, надёжностью, ответственностью).

Основоположителем концепции эффективности в экономической науке является итальянский экономист В. Парето. По его мнению, эффективность – это достижение оптимального состояния, при котором все выгоды от обмена сторон исчерпаны, и любое дальнейшее изменение с целью более полного удовлетворения желаний одного человека будет наносить ущерб удовлетворению желаний другого человека (так называемая «Парето-эффективность»). В этом

случае понятие «эффективность» тождественно понятию «оптимальность» (значение каждого частного показателя, характеризующего систему, не может быть улучшено без ухудшения других).

С этой точки зрения, эффективные конкретные решения государственных организаций – это, значит, оптимальные. Такие, которые обеспечивают реализацию общезначимых целей, но не связаны с большими затратами; те, которые приносят значительный успех одной стороне, однако не требуют больших потерь для другой стороны. Оптимальное решение – это решение, приносящее существенные положительные результаты для всех сторон («супероптимальное решение»); решение, обеспечивающее достижение сочетания конфликтующих действий, групп интересов, практическое устранение конкретных источников конфликтов.

Изначально подходы к оценке эффективности деятельности и управления сложились в частном секторе, на уровне организаций. В начале XX в. стали распространяться идеи А. Файоля, Г. Форда, Г. Эмерсона («школа научного менеджмента»). Под эффективностью они понимали соотношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и затраченных органами власти ресурсов на их достижение (финансовых, имущественных, кадровых, информационных). Эффективное управление достигается с помощью экономии времени и ресурсов: решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках или если результат получен при самых низких издержках выбора [14]. Таким образом, в рамках «школы научного менеджмента» был сформулирован экономический подход к эффективности государственного управления, который применяется в концепции New Public Management (1980-е – н. 1990-х гг. Представители: Р. Эндрюс, Н. Анри, Ф. Нэшхолд, Д. Богумил, Д.П. Фифнер). Схожее понимание эффективности государственного управления содержится в новой институциональной теории и теории политических сетей (Т. Берцель, Р. Келли, Д. Вольф). Эффективность трактуется как результативность сделок (достижение соглашения при минимальных транзакционных издержках). Оценивается сравнительная эффективность рыночного и государственного управления: рынок эффективней в плане информационных издержек, государство – в плане издержек ведения переговоров [5].

В классической теории государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) были заложены основы управленческого подхода к эффективности государственного управления: исследователи концентрировались на её понимании в контексте чёткого разделения целей, задач, методов, практики администрирования и политического выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии [9]. Внесли свою лепту в исследование эффективности государственного управления представители ситуационного подхода, зародившегося в конце 1960 – начале 1970-х гг. (У. Гомберг, Ф. Каст, Г. Кунц, П. Лоуренс, Дж. Лорш, Д. Розенцвейг, Дж. Томпсон, Р. Шерман). Они отрицали возможность выдвижения принципов, позволяющих обеспечить эффективность деятельности без учёта контекста деятельности, специфики ситуации, типа решаемых задач и т.д. С точки зрения данного подхода администрация должна прогнозировать разные варианты развития ситуации, если будут изменения. Главные переменные – это цели, задачи, структуры, технологии, управленческие кадры, воздействующие факторы [11]. В данном случае эффективность заключается в своевременности реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем.

В рамках концепции Good Governance (конец 1990-х – начало 2000-х гг.; представители: Дж. Пьер Г. Питерс, К. Книлл и Д. Лемкуль) был сформулирован социальный подход к эффективности, которая понимается через категории «результативности» и «действенности» (максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан).

В России первые научные исследования, положившие начало анализу эффективности управления, появились ещё в советские годы. Например, Б.А. Бинкин и В.И. Черняк разработали инженерный подход к повышению эффективности [2].

И.А. Иванников трактует эффективность государственного управления как «соотношение между фактическим полезным социальным результатом и целями властвования, отражающими объективные потребности развития общества, при минимальной затрате времени, средств, сил и минимальных негативных социальных последствиях» [8], т.е. автор объединяет социальный и экономический подходы.

В работе М.А. Полиенко применяется социальный подход: «эффективность государства определяется удовлетворенностью интересов его членов и ...исходя из степени достижения поставленных целей и их соответствия интересам и потребностям общества» [12].

Канд. соц. наук Т.Т. Галиулин разделяет эффективность государственного управления на реальную и потенциальную. Реальная эффективность – это соотношение результатов и ресурсов, потенциальная – соотношение ресурсов (возможностей) и потребностей [4].

Д-р экон. наук В.Н. Лексин разграничивает понятия «эффективность» и «результативность». Под результативностью подразумевается степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности. При этом здесь не существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важна лишь степень достижения поставленной цели. Эффективность определяется путём соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параметров на территориях других субъектов РФ (муниципальных образований) [10]. Воззрения В.Н. Лексина соответствуют ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», где под эффективностью (efficiency) понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а под результативностью (effectiveness) – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.

А.К. Бочарова также убеждена, что эффективность, результативность и экономичность – не тождественные категории. Под экономичностью понимается соотношение затрат и имеющихся ресурсов, под эффективностью – соотношение непосредственных результатов (продукт) и затрат, наконец, под результативностью – соотношение конечных и непосредственных результатов [3].

Наряду с понятиями «эффективность», «экономичность», «результативность» в научной литературе часто используется категория «качество управления». В работах С.С. Сулакшина под качеством управления понимается сопоставление результатов управленческой деятельности власти по отношению к заявленным ею публично целям, т.е. способность решать поставленные перед публичным сектором общественно важные задачи и достигать стратегических целей социально-экономического развития территории [9].

Г.В. Атаманчук выделяет в эффективности государственного управления 4 аспекта:

- соотношение целей, практически осуществляемых в государственном управлении, и целей, которые объективно детерминированы общественными запросами;

- соотношение объективных результатов управления и общественных потребностей и интересов;

- соотношение общественных издержек, ушедших на государственное управление, и объективных результатов, полученных вследствие управления;

- соотношение возможностей, заложенных в управленческом потенциале, и степени их реального использования.

При этом исследователь разделяет эффективность на социальную и экономическую. В свою очередь, социальная эффективность состоит из трёх компонентов:

- Общая социальная эффективность – раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т.е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов). Виды критериев общей социальной эффективности: уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам; темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые в методике ООН; уровень национального благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран; упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

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

- Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий [1].

По мнению Н.А. Дубровиной, эффективность государственного управления включает следующие компоненты:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе планируемому или прогнозируемому, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов;
- соотношение между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность) [7].

Коллектив авторов под руководством д-ра экон. наук С.Н. Растворцевой усматривает в эффективности два основных посыла: классическая трактовка (соотношение результатов и затрат: эффективным управление будет тогда, когда максимальный результат достигнут при заданных затратах ресурсов; либо когда результат достигается при минимальных затратах) и Парето-эффективности: распределение ресурсов таково, что любое их перераспределение не приводит к получению дополнительных выгод [13].

Канд. экон. наук С.В. Черемушкин выделяет в понятии «эффективность» два аспекта: целевую и исполнительскую эффективность [16]. Целевая эффективность отвечает на вопрос – насколько задачи соответствуют действительным потребностям, имеющимся в обществе (формула 1). Исполнительская эффективность показывает, насколько результаты соответствуют поставленным целям (формула 2). Интегрированным показателем будет общая (или интегральная) эффективность – демонстрирует соотношение достигнутых результатов и действительных потребностей (формула 3).

$$ЦЭ = Ц \div П$$

$$ИЭ = Р \div Ц$$

$$ОЭ = Р \div П,$$

где ЦЭ – целевая эффективность, ИЭ – исполнительская эффективность, ОЭ – общая эффективность,

Ц – поставленные цели,

П – действительные потребности,

Р – достигнутые результаты.

Схожая классификация элементов эффективности государственного управления содержится в работе Т.Н. Дербетовой:

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

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

обучения и повышения квалификации работников органов государственного управления [6].

Таким образом, большинство современных авторов рассматривают эффективность как комплексную категорию, отказываясь от узких подходов к её определению (соотношение результатов и затрат или соотношение результатов и целей). Резюмируя, можно выделить три основных подхода к пониманию эффективности государственного управления:

- социальный – эффективность понимается как степень достижения поставленных общественно полезных целей;

- экономический – эффективность как соотношение достигнутых результатов и затрат (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);

- управленческий – эффективность как качество процедур и процессов деятельности государственных органов, предоставления государственных услуг.

Однако в практике государственного управления продолжает господствовать парадигма *New Public Management*, где во главу угла поставлен экономический подход к эффективности государственного управления. На наш взгляд, в теоретических исследованиях и практической деятельности целесообразно сделать акцент на социальном подходе, в рамках которого под эффективностью государственного и муниципального управления понимается степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения. Мы выделяем два основных аспекта эффективности: целевой и исполнительский. Целевой аспект свидетельствует о правильности выбора и постановки цели, т.е. отвечает на вопрос, насколько поставленная цель соответствует общественным запросам и интересам; а также насколько цель соответствует реальным возможностям. Исполнительский компонент демонстрирует степень достижения поставленных целей и задач, которая включает три параметра: соотношение достигнутых результатов и заявленных целей; соответствие достигнутых результатов общественным потребностям; соотношение достигнутых результатов и затрат на их достижение (заданный результат достигнут при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т.д.) или наилучший (максимальный) результат достигнут при заданном объёме ресурсов, средств)).

Выбор социального подхода обусловлен сменой управленческой парадигмы, происходящей в настоящее время во всём мире: переход от концепции *New Public Management* к *Good Governance*, в рамках которой эффективность рассматривается в первую очередь через удовлетворение общественных потребностей. Возможно, стоит отказаться от концепции догоняющего развития (ведь в России сейчас только вводятся механизмы повышения государственного управления, характерные для *New Public Management*: бенчмаркинг, краудсорсинг, модели социального партнерства, проектный подход и т.д.).

В заключение отметим, что для России акцентирование внимания на социальном подходе представляется особенно актуальным: учёт органами власти общественных запросов будет в большей степени способствовать консолидационным процессам власти и общества, нежели экономичность управленческих воздействий либо уровень их организованности. В связи со сложной геополитической ситуацией эта консолидация становится необходимым условием сохранения государственного суверенитета.

### **Литература**

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций [Текст] / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2009. – 579 с.

2. *Бинкин Б.А.* Эффективность управления: наука и практика [Текст] / Б.А. Бинкин, В.Н. Черняк. – М.: Наука, 1982. – 143 с.
3. *Бочарова А.К.* Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации: препринт [Текст] / А.К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 68 с.
4. *Галиуллин Т.Т.* Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] / Т.Т. Галиуллин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – №4. – С.28-32.
5. *Сморгунов Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н.* Государственная политика и управление: учебник. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.
6. *Дербетова Т.Н.* Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным [Электронный ресурс] / Т.Н. Дербетова // Науковедение. – 2012. – №1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-ot-obschih-podhodov-k-konkretno-predmetnym> (Дата обращения: 18.08.2019).
7. *Дубровина Н.А.* Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета – 2006. – № 8. – С. 54–59.
8. *Иванников И.А.* Эффективность государственной власти в России: теоретико-политологический аспект [Текст]: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / И. А. Иванников. – Ростов н/Д., 2006. – 38 с.
9. *Кожевников С.А.* Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России [Текст] / С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2017. – №6. – С.35–52.
10. *Лексин В.Н.* Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.
11. *Попова Е.П.* Социология организаций: некоторые аспекты становления и современная проблематика [Текст]. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002. – 68 с.
12. *Полиенко М.А.* Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. А. Полиенко. – М., 2005. – 23 с.
13. *Растворцева С.Н.* Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст]. – М.: Экон-Информ, 2011. – 131 с.
14. *Саймон Г.* Менеджмент в организациях [Текст] / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. Пер. с английского: Л.В.Калинкиной, Г.М. Квашнина, В.М. Лакеева. – М.: Экономика, 1995. – 337 с.
15. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления: учебное пособие [Текст]. – М.: Флинта, 2008. – 448 с.
16. *Черемушкин С.В.* Эффективность государственного управления [Электронный ресурс] / С.В. Черемушкин. URL: [http://pubadm.narod.ru/Publication/s/gos\\_effect.htm](http://pubadm.narod.ru/Publication/s/gos_effect.htm) (дата обращения: 12.08.2019).