

УДК 351

Эффективность государственного и муниципального управления: сущностные особенности и проблемные аспекты



Сныткин Д.В.

Аспирант кафедры социально-экономических
и гуманитарных дисциплин
Московского государственного университета спорта и туризма

Статья посвящена актуальной теме, связанной с выявлением особенностей и проблем в оценке эффективности государственного и муниципального управления. Именно от эффективности управления во многом зависит социальная удовлетворенность членов общества. Цель статьи: раскрыть особенности и значение эффективности управления как многозначной категории. Задачи статьи: рассмотреть эффективность управления как предмет исследования разных научных направлений и школ; обосновать необходимость применения в управлении новых, клиенто-ориентированных технологий; предложить авторское понятие «экосистема государственного развития»; показать значение бюджетной эффективности в деятельности учреждений публичного сектора.

Сформулированные в статье положения и практические рекомендации представляют определенный интерес и могут быть полезны руководителям разных уровней власти. Так, при оценке эффективности деятельности учреждений публичного сектора предложено учитывать не только традиционные, материальные факторы, но и нематериальные. Сделан вывод о том, что основной ориентир оценки эффективности бюджетных учреждений, организаций публичного сектора экономики – это улучшение качество жизни населения.

Ключевые слова: эффективность, государственное управление, качество управления, доверие, качество жизни, развивающееся общество

По теме изучения различных аспектов эффективности управления написано немало работ, проведены исследования на разных уровнях. Авторы рассматривают альтернативные подходы, предлагают различные инструменты, которые, по их мнению, будут способствовать повышению эффективности деятельности организаций и учреждений, а также собственно управления [1–9].

В работах современных исследователей проблема повышения эффективности управления бюджетными учреждениями не прослеживается единства в оценках данной категории. Изучению эффективности посвящены работы: Е.Д. Богатырева, О.А. Воскресенской, В.Г. Горба, А.А. Ефремова, Е.И. Добролюбовой, А.А. Ефремова, В.С. Комаровского, И.И. Мазура, Н.Г. Ольдерроге, С.Ю. Орловой,

С.Е. Прокофьева, Н.Ф. Поповой, С.Н. Рябухина, Н.М. Сладковой, М.В. Фирсова, В.Д. Шапиро и др.

Эффективность управления, в широком понимании, является предметом исследования разных научных направлений и школ. На протяжении многих десятилетий проблемы эффективности, результативности, обоснованности, качества управления изучают специалисты разных профильных сфер, в том числе:

- в сфере экономики, оценивая экономическую эффективность;
- в сфере управления/менеджмента предприняты попытки оценить управленческую эффективность;
- в государственном и муниципальном управлении, оценивая управленческую и социальную эффективность. Исходя из специфики государ-

ственного управления, следует оценивать деятельность организаций, учреждений, результаты работы управленцев по степени удовлетворения потребностей общества (социума);

- в социальной сфере оценивается социальная эффективность, которая не ставит целью коммерциализацию результатов, а ориентирована на последовательное улучшение качества жизни, благосостояния людей. За счет реализации социальной политики индивидууму предоставляется определенная экономическая независимость, формируется базовое пространство свободы в сфере экономики;

- в сфере экологии, оценивая экологическую эффективность;

- в технологическом развитии (отставании), оценивая технологическую эффективность с учетом угроз для развития страны и общества [10] и др.

Проблема оценки эффективности – это, в том числе, и проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых управленческих решений. Государственное управление, являясь реципиентом новых технологий, в условиях неопределенности и нестабильности внешней среды, адаптируется к изменениям, внедряя все новые инструменты и технологии в практическую деятельность. Наблюдается постепенная трансформация управления в государственном секторе и активное применение инновационных технологий, инструментов, подходов. Открытые инновации в управлении реализуются, в том числе через применение технологий: менеджмент участия, клиентоориентированный подход, предотвращение проблем (вместо ориентации на решение проблем), измерение результатов, оценка удовлетворенности человека – клиента – потребителя, а также система БОР – бюджетирование, ориентированное на результат [11], и др.

Опора на новые технологии, по нашему мнению, позволяет говорить о необходимости создания так называемой «экосистемы государственного развития» (ЭГР¹), которая представляет собой адаптивную систему с обратной связью, действующую на принципах открытости, прозрачности, справедливости, состоит из взаимодействующих субъектов (социальной, институциональной, экономической, производственной, научной, образовательной и иных видов деятельности²), главной целью которой является улучшение качества жизни людей.

Государственное и муниципальное управление неразрывно связано с деятельностью бюджетных учреждений и организаций публичного сектора экономики. Оценка эффективности проводится на принципах бюджетной эффективности и с учетом специфики публичного сектора. Экономическая роль государства укладывается в выполнение трех

основных функций публичного сектора: достижение эффективности, обеспечение справедливости, обеспечение экономического роста [1].

Публичный сектор экономики определяется прежде всего удельным весом государственных доходов и расходов в национальном доходе, валовом национальном продукте, валовом внутреннем продукте. Во многом от этих параметров и их соотношения зависит и эффективность деятельности учреждений и организаций. Миссия публичного сектора заключается в удовлетворении потребностей всех членов общества в общественных благах. Благо общественное, в отличие от частного, которое приносит пользу только собственнику, имеют возможность потреблять все желающие члены общества, часто независимо от действия принципа платности³.

Оценивая деятельность бюджетных учреждений публичного сектора, следует обратить внимание на понятие и процедуру оценки «бюджетной эффективности». В соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов [12] и в рамках Бюджетного кодекса РФ, бюджетная эффективность оценивается как «относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение» [13].

Системный подход к оценке эффективности предполагает наличия множества элементов, в том числе аудиторские проверки. В сентябре 2021 г. Коллегия Счетной палаты РФ утвердила «Методические рекомендации по применению аудита эффективности». В документе сказано, что эффективность отражает меру результата, полученного за счет использования федеральных и иных ресурсов. «Эффективность показывает, обосновано ли использование ресурсов достигнутыми результатами» [14].

По состоянию на 2024 г., несмотря на многочисленные усилия и разнообразные исследования, в практике российского государственного и муниципального управления не существует универсального подхода к оценке эффективности и результативности деятельности.

Веками представители научных школ трактовали категорию «эффективность». В настоящем исследовании автор не ставит задачу проведения семантического анализа рассматриваемой категории. Поэтому обратимся к некоторым научным толкованиям. Так, например, английский экономист А. Смит (1723–1790) утверждал, что «экономическая жизнь подчиняется объективным закономерностям, не зависящим от воли или сознательных устремлений людей» [2]. В работах А. Смита даны рекоменда-

³ При потреблении общественных благ действует «эффект безбилетника».

¹ Определение предложено автором.

² В скобках указаны виды деятельности, которые выполняют субъекты.

ции по эффективности государственной политики и управления, которые можно представить в формате его «знаменитых принципов демократического государства». К факторам успеха и эффективности полученных результатов автор принципа «невидимой руки» относил:

- чтобы понять корень проблемы, анализировать надо не только саму «проблему», но и систему в целом;
- учет последствий, «эффекта масштаба» обязательное условие применения принципов разделения труда;
- «экономическая политика может быть эффективной, только если руководствоваться принципом невмешательства государства в работу рыночного механизма» [2].

Г. Эмерсона (1853–1931) называют «пионером» в вопросах эффективности. Будучи специалистом по управленческому консалтингу, он рассматривал проблемы эффективности управления в национальном масштабе. Знаменитый отчет Эмерсона о возможной экономии миллиона долларов в день на использовании железных дорог вызвал неподдельный интерес к вопросам эффективности. Эмерсон оппонировал основателю первой научной школы Ф. Тейлору и предложил свою систему оценки, которая зиждется на «Двенадцати принципах производительности». Идея эффективного управления, по мнению Эмерсона, состоит в том, чтобы «избежать создания слишком большого количества начальников и при этом использовать при принятии решений советы экспертов» [3]. Будучи инженером по базовому образованию и имея довольно прогрессивные образовательные идеи (за которые был уволен из Университета Небраски), Эмерсон считал, что «Работать напряженно – значит прилагать к делу максимальные усилия; работать производительно – значит прилагать к делу усилия минимальные. Соблюдение универсальных принципов организации любой деятельности позволит вам достигнуть гораздо больших результатов при меньших затратах и усилиях» [3]. Инновационным на тот период, было введение в систему оплаты труда понятия «процент эффективности» и нормативов производительности сотрудников. Система Эмерсона известна во многих странах, о ней писали, что «успех деятельности определяется и измеряется степенью отклонения их организации от двенадцати принципов производительности» [15].

С позиции оценки результативности деятельности учреждений публичного сектора, считаем интересными положения исследований Л. Вальраса (1834–1910) [4] и В. Парето (1848–1923) [5]. Из общеизвестных положений ученых для изучения предмета нашего исследования интерес представляют критерии «Парето – оптимум» с общественной точки зрения и возможности «увеличить благосо-

стояние хотя бы одного субъекта без причинения ущерба всем остальным» [6]. Именно Парето, изучая общественное благосостояние, ввел в научный оборот категорию «справедливость» как производную «эффективности». И в настоящее время мы проводим оценку не только эффективности экономической, но и социальной.

Мы разделяем мнение российского экономиста и социального философа М.И. Туган-Барановского (1865–1919), автора социальной теории распределения, в которой он утверждал, что «рост результативности и эффективности общественного труда сопровождается улучшением качества жизни населения» [7]. Что также имеет отношение к оценке эффективности деятельности учреждений публичного сектора, государственного и муниципального управления.

Американцы Т. Питерс и Р. Уотерман посвятили проблематике поиска ответа на вопросы свой труд «В поисках эффективного управления» [8]. По нашему мнению, основная идея концепции заключается в идентификации двух групп факторов, влияющих на деятельность системы управления. Питерс и Уотерман назвали их «свои» и «чужие». Группа № 1 («свои») факторы эффективности – то, что способствует достижению необходимых результатов, то есть из чего складывается «наша сила». Группа № 2 («чужие») факторы неэффективности – в чем заключаются наши слабости, недостаточная конкурентоспособность, низкая эффективность. Мы не считаем, что данный подход обладает новизной. По существу, «наша сила» и «чужие», по Питерсу и Уотерману, – это то же, что и сильные и слабые стороны в *SWOT*-анализе.

Исследование сущности эффективности управления, по нашему мнению, следует оценивать не только по классическим канонам, но и с учетом показателей качества, ценности, доверия, удовлетворенности потребителей и др. Общеизвестный факт, что «качество» категория сложная, многогранная, многоаспектная, при этом универсальная и часто субъективная. Проблемы качества интересуют многих. Потребители хотят получать, приобретать качественные продукты и полезности. Философы, социологи, инженеры, экономисты, политологи, управленцы десятилетиями изучают феномен под названием «качество». Можно выделить несколько профилей качества, связанных и отражающих ожидания клиента – потребителя услуги/товара. Так, например, профиль базового качества оценивается по совокупности обязательных параметров. И если госслужащий не уделяет надлежащее внимание базовым параметрам качества работы, то он рискует имиджем, репутацией, тем самым снижает уровень доверия общества к власти и оценку эффективности государственного управления. Профиль требуемого качества отражает функциональные характеристики

услуги или товара. В публичном секторе экономики именно эти показатели качества гарантируются потребителям. К ним можно отнести показатели количественные и качественные: скорость оказания услуги, рассмотрения заявления, обращения, жалобы, точность оказанной услуги, внимательное и доброжелательное отношение и пр. Профиль желаемого качества представляет наивысшую ценность предлагаемого продукта или оказываемой услуги. Учет желаемых параметров качества является индикатором потенциальных возможностей, создает благоприятные условия для роста доверия общества к государственному управлению, власти в целом, удовлетворенности потребителей.

Так как «качество» категория еще и философская, она тесно связана с ценностями, разделяемыми обществом, социумом, индивидами. В практике управления существует проблема соотношения качества с эффективностью. Интересно мнение Г. Гегеля (1770–1831), изучавшего социальное развитие личности, о том, что «качественная определенность системы управления связана с функциями, которые выполняет сама система и ее элементы» [9].

При оценке эффективности управления все чаще звучит термин «влияние», учитывают так называемые нематериальные факторы, в числе которых приоритетным можно назвать доверие общества к власти, субъектам, принимающим решения. Доверие – ключевая характеристика развитого человеческого общества, проявляющаяся как на индивидуальном уровне, так и на уровне социальном (доверие к общественным институтам и государству в целом) [16].

Исследования показывают, что успех деятельности учреждений и публичного сектора, успех «самореализации» социума зависит не от рыночных принципов и не от приверженности традициям, но от «одного, распространившегося повсюду элемента культуры – уровня доверия, существующего в обществе» [16]⁴.

Культура доверия в обществе формируется на принципах взаимовыгодности складывающихся между субъектами, партнерами отношений и гармонизации интересов. Рассматривая эффективность государственного управления, деятельность бюджетных организаций, встает вопрос, а как измерить уровень доверия? Концептуально можно отметить, что уровень доверия в обществе характеризуется, в том числе уровнем экономической свободы, по-

ступлением налогов, платежей в бюджеты различных уровней, налоговой нагрузкой и т.д. [16].

В исследованиях большинства ученых РФ оценка эффективности государственного и муниципального управления представлена, как правило, набором показателей, в том числе оценивается кадровый состав, финансирование служащих, целевое расходование бюджетных средств, исполнение законодательства в части контрактной деятельности, доля неэффективных расходов в организации государственного управления, наличие фактов злоупотребления госслужащими служебным положением, факты коррупции в органах власти и др. Эффективность оценивается путем соотношения: достижение целей – полученные результаты – оптимальное использование затраченных ресурсов. Что соответствует нормативно-правовым актам, принятым в РФ по вопросам оценки [17–19].

Названные показатели находят отражение в различных рейтингах, в том числе: рейтинг эффективности управления в регионах [18], состояния инвестиционного климата субъектов РФ [19], эффективности реализации промышленной политики [20], рейтинг эффективности проектного управления федеральных органов власти и регионов, рейтинг эффективности глав регионов, народный рейтинг «Оцени главу региона» по параметрам информационной открытости, доверия к власти, качества дорог и инфраструктуры, уровня жизни и др. [21].

Таким образом, оценка эффективности управления всегда сложный процесс, оценить который одним показателем невозможно. По итогам проведения рейтингов и оценок принимаются меры по повышению эффективности деятельности системы государственного управления, которые носят, как правило, законодательный и экономический характер.

Детализация трактовки категории «эффективность» с позиции экономической науки, позволяет сделать ряд выводов. Многие авторы за основу оценки эффективности берут оптимальную комбинацию факторов производства, в большинстве случаев, базовых возможностей. Изучив сущность эффективности управления, предлагаем при оценке эффективности деятельности учреждений и организаций публичного сектора учитывать не только традиционные, материальные факторы, но и нематериальные, в том числе: интеллектуальные активы и технологии; знаниевые, человеческие ресурсы; коммуникативные навыки и технологии.

Динамично развивающееся общество, его системы требуют адекватной реакции, новых подходов и стратегий в управлении, в том числе бюджетными учреждениями, с целью повышения эффективности деятельности и, как следствие, улучшения качества жизни населения.

⁴ По распространенности доверия в современных иерархических структурах Фукуяма выстраивает классификацию человеческих обществ: к группе с высоким уровнем доверия он относит «избранные», «основанные на доверии» либеральные демократии (США, Германия, Япония), тогда как традиционалистские страны (Китай, Мексика), европейские «легковесы» (Франция, Италия), равно как и страны Восточной Европы и бывшего СССР он причисляет к обществам с низким уровнем доверия.

Литература:

1. Дьячкова А.В. Экономика общественного сектора: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 166 с.
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Эксмо, 2016. – 1056 с.
3. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. – М.: Экономика, 1992. – 224 с.
4. Блауг М. 100 великих экономистов до Кейнса = Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. – СПб.: Экономикс, 2008. – 352 с.
5. Экономическая мысль в ретроспективе: [Пер. с англ.] / Марк Блауг. – М.: Акад. нар. хоз-ва: Дело, 1994. – 687 с.
6. Парето В. Трансформация демократии. – М.: Издат. дом «Территория будущего», 2011. – 207 с.
7. Туган-Барановский Д.М. Туган-Барановский Михаил Иванович: жизнь и идеи. – Волгоград: Издатель, 2015. – 320 с.
8. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: опыт лучших компаний / Пер. с англ.; общ. ред. и вступ. ст., с. 5-27, Л.И. Евенко. – М.: Прогресс, 1986. – 418 с.
9. Гегель Г. Наука логики. – М.: Соцэклиз, 1937. – 814 с.
10. Распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 г. // СПС Гарант.
11. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СПС Гарант.
12. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах // СПС КонсультантПлюс.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс.
14. Методические рекомендации по применению аудита эффективности (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28 сентября 2021 г. № 63К (1506)) // СПС Гарант.
15. Ирина Ф. Эффективность и производительность. – URL: <https://www.ovf.ru/articles/harrington-emerson/effektivnost-i-proizvoditelnost.htm>
16. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 271 с.
17. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 17.02.2023) // СПС КонсультантПлюс.
18. Политологи назвали лучшие и худшие регионы России по качеству управления. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/12/01/2022/61dd6d939a7947a9dce70e82>
19. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в регионах. – URL: https://asi.ru/government_officials/rating/
20. Названы самые эффективные промышленные регионы России. – URL: <https://rg.ru/2023/07/10/nazvany-samy-e-effektivnye-promyshlennye-regiony-rossii.html>
21. Народный рейтинг глав регионов Российской Федерации // Интернет-портал «Губернаторы. ru». – URL: <https://governors.ru/rating>.

The Effectiveness of Public and Municipal Management: Essential Features and Problematic Aspects

Snytkin D.V.

Moscow State University of Sports and Tourism

The article is devoted to an urgent topic related to the identification of features and problems in assessing the effectiveness of public and municipal management. It is the effectiveness of management that largely determines the social satisfaction of members of society. The purpose of the article is to reveal the features and importance of management efficiency as a multi-valued category. Objectives of the article: to consider the effectiveness of management as a subject of research in various scientific fields and schools; to justify the need for the use of new, client-oriented technologies in management; to propose the author's concept of "ecosystem of state development"; to show the importance of budgetary efficiency in the activities of public sector institutions.

The provisions and practical recommendations formulated in the article are of particular interest and may be useful to managers of different levels of government. Thus, when evaluating the effectiveness of public sector institutions, it is proposed to take into account not only traditional, material factors, but also non-material ones. It is concluded that the main guideline for evaluating the effectiveness of budgetary institutions and organizations of the public sector of the economy is to improve the quality of life of the population.

Key words: efficiency, public administration, quality of management, trust, quality of life, developing society