

Оценка эффективности государственного управления

Assessing the effectiveness of public administration

*Букетова Алёна Владимировна, студентка 3 курса
Факультета менеджмента и сервиса,
ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»
Четверикова Наталья Александровна,
старший преподаватель
кафедры государственного и муниципального управления,
ФГБОУ ВО "Вятский государственный университет",
кафедра государственного и муниципального управления.
Россия, г.Киров*

Аннотация: государственное управление в условиях экономического кризиса является весьма актуальным и широко обсуждаемым вопросом. Цель представленной работы - предложить комплексное определение эффективности и методы, позволяющие ее измерить. Статья раскрывает содержание понятия «государственное управление», «эффективность», «эффективность государственного управления». Особое внимание уделено методикам оценки эффективности государственной власти. Также автором выделены основные подходы к оценке эффективности государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность государственного управления, методики эффективности, подходы к оценке эффективности

Abstract: public administration in the context of the economic crisis is a very relevant and widely discussed issue. The purpose of this paper is to offer a comprehensive definition of efficiency and methods to measure it. The article reveals the content of the concept of "public administration", "efficiency", "efficiency of public administration". Special attention is paid to the methods of assessing the effectiveness of state power. The author also highlights the main approaches to assessing the effectiveness of public administration.

Keywords: public administration, efficiency of public administration, efficiency methods, approaches to efficiency assessment

На сегодняшний день в России особую значимость приобретают вопросы, связанные с оценкой, повышением эффективности органов государственного управления. Несомненным является факт, что от того, насколько соотносятся поставленные цели в органах государственной власти с конечными результатами, насколько высока эффективность работы и,

безусловно, как оценивает результаты их деятельности население, зависит и в целом благосостояние общества.

Рассматривая вопрос об оценке эффективности государственного управления, необходимо рассмотреть и само содержание понятий «государственное управление», «эффективность».

Государственное управление – властное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения либо преобразования [1].

Эффективность – это всегда определенное соотношение (результата с целями или результата с расходами на его получение), то есть величина относительная, данная категория носит управленческий характер и отображает, прежде всего, степень достижения поставленных целей [2].

В настоящее время в научной литературе не сформулировано определение категории «эффективность государственного управления», в связи с этим автором было предложено собственное определение категории. Эффективность государственного управления – это комплексная характеристика возможных, а также реально полученных результатов выполнения определенных функций системой государственного управления, учитывая при этом степень соответствия результатов, которых удалось достичь, и поставленных целей и задач по развитию.

Эффективность можно увидеть с трех сторон:

- эффективность как результат - затраты, то есть соотношение между доходами и расходами, затратами и выгодами;
- эффективность как отношение фактической продукции к нормативам (нормам);
- эффективность как успех в достижении намеченной цели [9].

Это указывает на то, что в государственном секторе существует два вида эффективности:

- внутренний, представляющий рациональное поведение субъекта;
- внешний, определяемый качеством услуг и его внешними действиями [10].

В отличие от результативности «эффективность государственного управления» следует устанавливать по количественному соотношению целевым образом из расходованных средств (финансовых, трудовых, информационных и др.) и итогов государственного управления или посредством сравнения экономических параметров в реализации определенных обязательств с нормативными или ранее бывшими или лучшими среди одноименных параметров на территориях других субъектов РФ.

При этом имеется такая проблема, как определение четких, точных, измеримых показателей (параметров), с помощью которых можно наиболее адекватно, точно и наглядно оценить качество государственного управления. Так, показателя состояния и динамики социально-экономического и политического положения в регионах при оценке качества государственного

управления следует учитывать лишь настолько, насколько региональные органы власти могут согласно объему своих обязанностей и средств влиять на данные показатели.

О проблеме отбора параметров и критериев оценки качества государственного управления говорит С.А. Мельков, который отмечает, что параметры, указанные в соответствующих нормативно-правовых актах, и эффективность решений региональных органов власти не всегда статистически связаны между собой (исключение составляет бюджетная политика, которая жестко определяется на основании Бюджетного кодекса РФ и др. актами) [3].

Рассмотрим методики оценки эффективности государственной власти.

1. Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot — GRICS). Впервые был разработан Институтом Всемирного банка как альтернативный подход к оценке прогресса развития государственного управления. Показатель получил широкое распространение, так как позволяет проводить сравнение между сравниваемыми странами. Измеряется интегральный показатель государственного управления с 1996 года.

GRICS затрагивает следующие стороны государственного управления:

- процессы выбора, контроля и замены правительства;
- способность правительства формулировать и проводить политику;
- уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе [4].

Данный интегральный показатель состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления:

- право голоса и подотчетность (Voice and Accountability);
- политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence);
- эффективность правительства (Government Effectiveness);
- качество законодательства (Regulatory Quality);
- верховенство закона (Rule of Law);
- контроль коррупции (Control of Corruption).

Результат исследования 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 [5].

Рассмотрим реальный пример методики расчета GRICS. В Таблице 1 показаны места, которые занимают страны СНГ и Балтии в рейтинге GRICS по итогам 2017-2020 годов.

Таблица 1 - Места, которые занимают страны СНГ и Балтии в рейтинге GRICS по итогам 2017-2020 годов [4].

Страна	Направление оценки (индексы)					
	Право голоса и подотчетность	Политическая стабильность и отсутствие	Эффективность правительства	Качество законодательства	Верховенство закона	Контроль коррупции

					насилие/террор изма																			
	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0	2 0 1 7	2 0 1 8	2 0 1 9	2 0 2 0
Эсто ния	2 6	2 9	3 1	3 2	6 9	7 0	7 2	7 4	3 0	3 4	3 6	3 7	1 0	1 5	1 6	1 9	2 5	2 7	2 9	3 1	2 4	2 6	2 8	3 0
Литв а	4 6	4 8	5 0	5 1	6 3	6 5	6 6	6 8	2 5	2 8	3 1	3 3	2 2	2 4	2 6	2 7	3 5	3 8	4 0	4 3	6 0	6 1	6 3	6 5
Латв ия	5 0	5 4	5 6	5 9	8 3	8 4	8 5	8 7	3 0	3 2	3 3	3 4	6 6	6 7	6 9	4 0	4 8	5 0	5 1	5 3	6 3	6 5	6 7	6 8
Груз ия	8 7	9 0	9 2	9 5	1 3	1 4	1 4	1 2	6 5	6 7	6 9	7 0	4 1	4 3	4 5	4 6	6 8	7 1	7 3	7 4	5 4	5 6	5 8	6 1
Арме ния	1 4 0	1 4 3	1 4 4	1 4 7	1 3 3	1 3 5	1 3 6	1 3 7	1 0 4	1 0 6	1 0 8	1 0 0	7 9	8 0	8 2	8 3	1 7	1 8	1 0	1 2	1 2	1 3	1 5	1 8
Казах стан	1 6 5	1 6 8	1 7 0	1 7 5	1 8	1 9	1 1	1 2	1 0	1 2	1 3	1 5	9 3	9 5	9 7	9 8	1 9	1 2	1 3	1 5	1 5	1 6	1 8	1 0
Молд авия	1 0 5	1 0 7	1 0 8	1 1 0	1 3 7	1 3 9	1 4 0	1 4 2	1 4 5	1 4 6	1 4 8	1 5 0	9 0	1 0	1 0	4 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 7	1 7	1 7	1 7
Бело руссии	1 7 1	1 8 4	1 8 6	1 8 7	1 0 9	1 1 1	1 1 3	1 2 7	1 2 9	2 3 1	2 3 3	3 7 4	1 7 6	1 7 8	1 7 9	1 5 6	1 5 7	1 5 9	1 6 1	1 6 1	1 1 1	1 1 2	1 1 4	1 1 6
Азер байд жан	1 8 6	1 8 8	1 8 9	1 9 0	1 6 0	1 6 2	1 6 4	1 6 5	1 1 2	1 1 3	1 1 4	1 1 6	1 1 1	1 1 2	1 1 4	1 4 5	1 4 6	1 4 6	1 4 6	4 6	4 6	4 6	6 7	6 9
Росс ия	1 6 2	1 6 3	1 6 5	1 6 4	1 8 2	1 8 3	1 8 4	1 8 5	1 0 6	1 0 8	1 0 9	1 1 0	1 3 9	1 4 0	1 4 2	1 4 4	1 5 0	1 5 2	1 5 4	1 5 5	1 6 5	1 6 7	1 6 9	1 7 0
Укра ина	1 4 0	1 5 5	1 7 7	1 0 9	1 9 6	1 9 7	1 9 8	2 0 0	1 3 0	1 3 5	1 3 7	1 4 9	1 4 5	1 4 7	1 4 8	1 5 8	1 6 8	1 6 2	1 6 4	1 7 5	1 7 7	1 7 8	1 7 9	1 7 9
Кирг изия	1 3 6	1 3 8	1 4 0	1 4 1	1 6 8	1 7 0	1 7 2	1 7 3	1 6 7	1 6 9	1 7 1	1 7 2	1 3 0	1 3 2	1 3 4	1 5 4	1 7 4	1 7 5	1 7 8	1 8 9	1 8 2	1 8 4	1 8 5	1 8 8
Тадж икист ан	1 8 7	1 8 8	1 9 0	1 9 2	1 6 7	1 6 8	1 7 0	1 7 2	1 6 4	1 6 6	1 6 8	1 7 9	1 7 6	1 7 8	1 8 0	1 7 1	1 7 6	1 7 7	1 8 9	1 8 1	1 8 6	1 8 8	1 8 0	1 8 2
Узбе киста н	1 9 5	1 9 7	1 9 9	2 0 0	1 4 0	1 4 2	1 4 3	1 5 5	1 5 0	1 5 3	1 5 5	1 6 7	2 9 8	2 0 0	2 2 3	2 2 0	1 8 0	1 8 1	1 8 3	1 8 5	1 8 3	1 8 4	1 8 7	1 8 9
Турк мени стан	2 0 1	2 0 3	2 0 4	2 0 6	1 2 2	1 2 3	1 2 4	1 2 6	1 6 6	1 6 6	1 7 9	1 7 0	2 0 1	2 0 3	2 2 5	2 2 6	1 9 4	1 9 5	1 9 7	1 9 8	1 8 6	1 8 0	1 9 2	1 9 4

Так, по категории право голоса и подотчетность они имеют показатель ниже отметки 100, а это значит, что степень возможности участия граждан в выборе правительства низкая. У Грузии этот показатель чуть выше.

По категории политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма показатели также ниже нормы. Это значит, что высока вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Качество государственного управления может часть вызывать необходимость резких перемен, смену политического курса.

Эффективность правительства показывает, что в этих странах очень низкое качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой

правительством.

Индекс качества законодательства показывает, что у Литвы, Латвии и Эстонии низкий контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

Индекс верховенства закона показывает низкий уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он показывает, что законодательная система малоэффективна непредсказуема.

Индекс контроля коррупции показывает, что существует большая вероятность "дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана", влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования "большой коррупции" на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Согласно данным приложения 2, государственное управление в странах бывшего СССР является низкоэффективным (за исключением Литвы, Латвии и Эстонии). У всех остальных стран государственное управление находится на достаточно высоком уровне и является высокоэффективным.

2. Международная методика CAF (Common Assessment Framework), являющаяся технологией менеджмента качества в госуправлении. Методика CAF была разработана Европейским администрированием (EIPA) в 2000 году при участии министерств всех европейских стран, отвечающих за качество публичного администрирования.

Методика CAF представляет собой план работы внутри организации для оценки ее деятельности по 9 основным критериям, каждый из которых включает в себя несколько под-критериев, для которых разработаны соответствующие оценочные листы. Предполагается, что для проведения оценки внутри организации будет создан специальный комитет, в который войдут представители различных уровней организации. В методику входит не только анализ внутренних процессов организации, но также оценка ее взаимодействия с внешними акторами (на основе опросов, анкетирования, фокус-групп, отзывов и так далее) [6].

3. Методика ЭПУС (эффективная публичная служба), разработанная на базе CAF, являющаяся ее российским аналогом. Акцент данной методики сделан на качестве услуг, предоставляемых государством, как главным показателе эффективности работы государственных организаций.

Качество услуг будет оцениваться гражданами. По информации разработчиков реформы, сбор мнений граждан будет осуществляться с использованием следующих механизмов: отправка смс-сообщений получателям государственных услуг с просьбой оценить качество услуги, опрос через электронные терминалы, расположенные непосредственно в точках предоставления государственных услуг, опрос через специализированный ресурс в сети Интернет.

Граждане будут оценивать качество государственных услуг по таким критериям как: время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги

и т.д.

4. Методика КРІ (ключевые показатели эффективности), представляющие собой систему определения конкретных коэффициентов эффективности работы некоторых субъектов (предприятий, подразделений, сотрудников) по конкретным направлениям, увязанную со стратегическими задачами развития территории и конкретного органа госвласти; методику оценки качества предоставления госуслуг.

Основными достоинствами методик этого подхода является возможность точного установления проблем в организации процесса управления, оценки эффективности действий и реализации обязательств определенными сотрудниками органов госвласти.

Основными недостатками являются сложность и трудоемкость получения исходной основы для проведения анализа, необходимость разработки параметров оценки с учетом особенностей деятельности каждого оцениваемого органа госвласти. Вместе с тем во многих случаях в РФ осуществление оценки на базе методик ЭПУС и КРІ учитывает только итоги работы органа госвласти или его сотрудников исходя из параметров, которые обозначены в стратегиях и программах развития территории, а внутренняя организация процесса управления – исполнение конкретных функций и задач – не принимается в расчет [7].

Обобщение практики исследования эффективности государственного управления дает возможность определить 4 основных подхода к его оценке.

1. Соотношение качества и результативности управленческого процесса, то есть когда для оценки качества используются достигнутые значения показателей социально-экономического развития (либо результаты деятельности органа власти) в сравнении с плановыми или базисными, целевыми [8].

2. Соотношение качества управления и уровня развития территории: чем более высокими являются параметры социально-экономического развития, тем более высоким является качество управления соответствующих органов госвласти (или качество развития территории).

3. Затратно-результативный подход: сравнение полученного итога в развитии региона или государственного образования с бюджетными и прочими затратами и действиями, которые направлены на его достижение, с потенциалом развития конкретной территории.

4. Оценка внутреннего качества управления.

Таким образом, в настоящее время в России нет эффективных комплексных и систематических методик оценки эффективности государственного управления. Оценка качества государственного администрирования является важным моментом, в связи с чем, необходимо разработать методологические подходы подобного мониторинга, найти показатели, которые будут отражать, какой вклад внес тот или иной орган власти в решение поставленных задач как перед ним непосредственно, так регионом и страной в общем.

Список использованных источников:

1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. - М.: Юнити-дана, 2017. – 36 с.
2. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент. – М.: Высшая школа, 2013. – 555 с.
3. Мельков, С.А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Конспект лекций: Учебное пособие / С.А. Мельков, А.Н. Перенджиев, О.Н. Забузов. - М.: КноРус, 2018. - 294 с.
4. Официальный сайт GRICS [Электронный ресурс]. – URL: http://grics.ca/index_en.aspx.
5. Официальный сайт Всемирного банка [Электронный ресурс] / WB. – URL: worldbank.org.
6. Официальный сайт European Institute for Public Administration [Электронный ресурс] – URL: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.
7. Апканиева, К. И. Оценки эффективности деятельности органов государственной власти в РФ: состояние, проблемы и пути решения / К. И. Апканиева. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2018. — № 45 (231). — С. 123-127.
8. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 494 с.
9. FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M., 2016. Hodnocení efektivity veřejných výdajových programů: habilitačná práce. Brno: Masaryk university.
10. HALÁSEK, D. et al., 2014. Rozhodování ve veřejném sektoru. 1. edit. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava. ISBN 80-248-0570-7.