

Константинов Артем Игоревич

dom-hors@mail.ru

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА  
В КОНТЕКСТЕ РАЗНЫХ ТИПОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ****Аннотация:**

*В статье рассматривается возможность оценки эффективности работы государственного сектора в зависимости от сложившегося в конкретный исторический период действующего типа государственного управления. Тема исследования статьи получает дополнительную актуальность наряду с повышением внимания государств всего мира к обеспечению качественных и доступных государственных услуг.*

**Ключевые слова:**

*оценка эффективности, государственный сектор, государственное управление, организационные инновации, государственные услуги, Новое государственное управление, общественная ценность, эффективность, результативность.*

Konstantinov Artem Igorevich

dom-hors@mail.ru

**ASSESSMENT OF  
THE PUBLIC SECTOR EFFICIENCY  
IN THE CONTEXT OF THE STATE  
ADMINISTRATION OF VARIOUS TYPES****Summary:**

*The article considers possibility of the public sector efficiency assessment according to the peculiar type of state administration functioning during particular period of history. The research issue is especially relevant due to the growing aspiration of all the governments to provide qualitative and available public services.*

**Keywords:**

*efficiency assessment, public sector, state administration, organizational innovations, public services, New state administration, social value, efficiency, effectiveness.*

Оценка эффективности предоставления государственных услуг является гораздо более сложной и, зачастую, гораздо более неоднозначной, чем общеиспользуемые измерения. Однако в последнее время потребность в таких измерениях находится на высоком уровне: люди хотят отслеживать процесс государственного управления и желают знать, требуется ли общественное вмешательство в него. В России теоретические и практические вопросы оценки эффективности функционирования государственного сектора долгое время сводились к оценке эффективности расходования бюджетных средств [1–4], что было связано с наличием государственных программ в данной области. Что же касается оценки качества предоставления государственных услуг, то в России исследования в этой области начали проводиться всего лишь около двух лет назад [5–7]. Однако за рубежом оценка эффективности и индикаторы эффективности используются в государственном секторе уже многие годы.

В книге «Индикаторы эффективности государственного сектора» [8] содержится список значительных событий в процессе внедрения и использования оценки эффективности в здравоохранении, начиная с 1732 г. Книга «Переоткрывая государство» [9] играет важную роль в поощрении попыток государственных ведомств оценить свою эффективность, особенно в США. Эти главные аргументы можно объединить в перечень ключевых предпосылок оценки эффективности:

1. Если вы не измеряете результат, то вы не можете отличить успех от провала.
2. Если вы не можете увидеть успех, то вы не сможете вознаградить его.
3. Если вы не можете вознаградить успех, вы, вероятно, вознаграждаете провалы.
4. Если вы не можете увидеть успех, вы не сможете получить информацию о том, как его достигнуть.
5. Если вы не сможете распознать провал, то вы не сможете исправить ошибки, которые привели к нему.
6. Если вы можете продемонстрировать результаты, то вы можете получить общественную поддержку.

Таким образом, оценка деятельности помогает органам государственной власти организовывать предоставление государственных услуг так, чтобы обеспечить максимальную полезность для их получателей, сохранять возможность их постоянного улучшения и получать поддержку со стороны граждан.

Часто предполагается, что оценка эффективности работы является особенностью конкретных подходов к государственному управлению, но это слишком простая точка зрения. При рассмотрении вопроса, как и почему оценка эффективности может иметь большое значение в предоставлении государственных услуг, полезно изучить эти вопросы в контексте изменяющих-

ся типов государственного управления. Рассмотрим 3 основных взгляда на государственное управление:

1. Классическая государственная служба.
2. Новый государственный менеджмент.
3. Концепция общественной ценности.

Существование каждого из представленных типов управления в чистом виде спорно, однако они могут послужить как образцы, в условиях каждого из которых возможно изучить роль оценки эффективности.

Первые два в основном связаны с организацией структуры и процессов управления учреждений, предоставляющих государственные услуги. Третья – теория общественной стоимости, больше связана с деятельностью, которой государственные служащие занимаются при предоставлении государственных услуг.

Классическую государственную службу более точно можно определить как образ управления в государственном секторе, который складывается при изучении деятельности государственных ведомств со стороны. С такой точки зрения государственные органы управления рассматриваются как большая забюрократизированная структура, в которой роли и обязанности строго определены, и большой упор делается на четкое исполнение процедур и процессов. Классическим примером можно назвать систему государственной службы в Великобритании, основанную на докладе Норткота–Тревельяна, выпущенном в 1853 г. Данный доклад рекомендовал упразднить систему патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменами, проводимыми под наблюдением центральной экзаменационной комиссии. Далее, он предлагал разделить всех служащих на два широких класса: административный и технический. Замещать вакансии рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не выслуги. При этом, однако, предпочтение отдавалось общему, то есть гуманитарному, а не специальному, то есть техническому образованию. Таким образом, первые роли в системе должны были играть не узкие специалисты, а по-прежнему образованные универсалы.

С классической точки зрения государственные служащие и государственные услуги в целом не рассматривались как беспартийные, то есть они служили политической группе, находившейся в тот момент у власти. Так как разработка политических решений была одной из ролей государственных служащих, это могло приводить к столкновению интересов. Их задачей было предложить подходящий, беспристрастный совет, а затем следовать указаниям руководящих политических сил, однако маловероятно, что такая ситуация всегда воплощалась на практике. Таким образом, административные служащие государственных органов власти советовали своим политическим лидерам возможные шаги: те принимают решение, а административные служащие в свою очередь организуют исполнение этих решений за счет технических специалистов. Административные служащие используют их разностороннее образование и обширный опыт, накопленный за долгую карьеру, только для эффективного управления, но не для конкретных действий, за которые отвечают технически служащие.

Новый государственный менеджмент (далее НГМ) – это термин, используемый для описания подхода к государственному управлению с несколькими определенными характеристиками. Это «более или менее стройная теория, о том как государства могут предоставлять услуги» [10, р. 8]. Она возникла в 1980-х гг. как реакция против классической точки зрения на государственную службу, изложенной выше, в частности, против того, что некоторые считают ее громоздкой самоориентированной бюрократической структурой. Она ознаменовала смену структуры государственного управления от пассивного к активному, по крайней мере, с теоретической точки зрения. Теми, кто впервые описал этот новый вид управления, были Кристофер Худ в 1991 г. [11], Джонатан Бостон в 1991 и 1996 гг. [12–13] и другие, с тех пор многочисленные статьи и книги расширили эту концепцию за счет оригинальных идей.

До конца не ясно, кто первым ввел термин «Новый государственный менеджмент», однако К. Худ [14] был первым, кто классифицировал набор идей, называемых доктринами, в его работе, характеризующей НГМ.

1. Профессиональное управление в государственном секторе.
2. Четкие стандарты и критерии оценки работы.
3. Большой акцент на выходном контроле.
4. Разукрупнение ведомств в государственном управлении.
5. Переход к увеличению конкуренции в государственном секторе.
6. Внедрение практик управления из частного сектора.
7. Увеличение уровня дисциплины и бережливости в использовании ресурсов.

Как видно, доктрины НГМ имеют существенные отличия от классической концепции государственной службы.

Термин и концепция «Общественной ценности» были введены американским экономистом М.Х. Муром в работе «Creating Public Value Strategic Management in Government» [14]. Теория общественной ценности, в отличие от классической государственной службы и НГМ, не рассматривает то, как институты должны быть организованы и регулируемы. В отличие от классической бюрократии и НГМ, которые вытекают из административной доктрины и принципов организации и управления, идеи Теории общественной ценности сфокусированы на роли государства в производстве общественной ценности в государственном и частном секторе. С ее точки зрения любой институциональный механизм, который может произвести общественную ценность, является приемлемым. Интерес к концепции общественной ценности возрос с началом нового тысячелетия, например, статья Стратегического отдела правительства Великобритании [15], а также статьи некоммерческой организации UK's Work Foundation [16; 17]. Основным принципом теории общественной ценности в том, что государственные услуги должны представлять ценность для своих получателей. Она предполагает, что так же, как и частные, коммерческие предприятия должны увеличивать выгоды для всех заинтересованных сторон, в том числе для акционеров, сотрудников и клиентов, так и в государственных ведомствах должны обеспечивать общественную ценность.

Что же все-таки подразумевается под термином «общественная ценность»? Бенингтон [18] утверждает, что программа или ведомство создают общественную ценность, удовлетворяя два критерия. Первый критерий: программа должна предоставлять что-то ценное для граждан. Вторым: она должна представлять ценность для общества в целом. То есть общественная ценность имеет два взаимосвязанных компонента: выгоды для отдельных лиц и их семей и польза для общества или групп в обществе. Государственная программа производит общественную ценность, если она использует свои оперативные возможности для обеспечения удовлетворения отдельных лиц и общества в целом. Излишне говорить, что на это может оказывать большое влияние вопрос мировоззрения: все люди различаются в своих взглядах на то, что ценно как для них самих, так и для общества в целом. Определение того, что является общественной ценностью, далеко не просто, и именно поэтому рисунок 1, показывающий, что развитие и поддержка создания общественных ценностей требуют соответствующих ресурсов (оперативные возможности) и поддержки со стороны управленческой среды, которая включает в себя общественность и политиков.

Рассмотрев три различных вида государственного управления, важно задать общий вопрос: необходима ли оценка эффективности в условиях различных способов государственного управления? Государственные услуги финансируются за счет налогообложения, и большинство людей одобряет высококачественные государственные услуги, несмотря на это они могут не согласиться в том, что их обеспечение является целесообразным. Небольшое количество людей все же желает получать такие услуги даже при условии повышения налогообложения. Нежелание первых основано на общем нежелании платить больше налогов, а также от осознания того, что вложение больших средств не обязательно приводит к повышению качества государственных услуг. Любые дополнительные деньги могут, например, быть потрачены на более высокую заработную плату для сотрудников, предоставляющих эти услуги, но фактически качество предоставления этой услуги окажется на прежнем уровне. Таким образом, кажется разумным иметь способ узнавать, какие государственные услуги имеют более привлекательное соотношение цены и качества, и соответствует ли оно ожиданиям их получателей. Кроме того, оценка эффективности может иметь большое значение в установлении соответствия процесса предоставления услуг установленным стандартам. Разумеется, такая оценка не может быть простой и, вероятно, приведет к политическим дебатам для установления приоритетов.

Можно утверждать, что затраты, которые используются для предоставления соответствующих услуг, должны измеряться в независимости от того, какой подход к государственному управлению доминирует. Существуют устоявшиеся в области бухгалтерского учета методы и практики для учета и отчетности по использованию ресурсов. Это в меньшей степени относится к измерению результатов и итогов и их ссылкам на затраты в качестве показателей. Это одна из причин, почему в Великобритании и некоторых других странах значение экономической производительности в государственном секторе до недавнего времени было принято равным значению затрат. Однако если результаты приравниваются к затратам, то в такой системе не может быть роста производительности и невозможно знать, приносит ли деятельность, финансируемая этими расходами, общественную ценность. Действуя таким образом, государство не может измерить эффективность или производительность так же, как не может произвести никаких действий для измерения результатов и отдачи от предоставления государственных услуг. Таким образом, Правительство Великобритании выпустило доклад Аткинсона в 2003 г. для исследования возможностей оценки эффективности и производительности результатов предоставления государственных услуг и перевода в вид, допустимый для представления в бюджете.

В похожем обзоре, который был представлен в 2007 г., освещался «процесс измерения государственных затрат в контексте государственного бюджета» [19, р. 1]. Это было необходимо для того, чтобы заявления о производительности могли быть основанными на методологии, которая является приемлемой как для правительства Великобритании, так и для международной общественности. Таким образом, появилась возможность сравнить результативность Великобритании, основанную на понесенных затратах, и результативность других стран.

Отталкиваясь от ограниченности государственного бюджета, очевидна важность обеспечения эффективного использования государственных денег. Основная проблема соотношения цены и качества выражается в терминах эффективности как отношение потребляемых затрат на произведенные результаты и требует изменения этого соотношения предпочтительно в пользу увеличения результатов. Эта проблема отчетливо просматривается в НГМ с его акцентом на высокие показатели эффективности, которые могут быть основаны на соглашениях о предоставлении услуг. Худ [20] обсуждает использование оценки деятельности в сфере государственных услуг и утверждает, что, несмотря на заявления некоторых авторов, ни один из видов такой оценки не является новым или появившимся только в концепции НГМ. Кроме того, даже в классической бюрократизированной государственной службе процесс предоставления государственных услуг должен быть организован эффективно, а также должны быть созданы механизмы оперативного реагирования на быстро меняющиеся внешние условия. То же самое верно и для концепции общественной ценности, несмотря на ситуации, в которых бывает не совсем понятно, как измерить производство общественной ценности для общества в целом. Таким образом, можно сделать вывод, что точная оценка эффективности важна независимо от доминирующего подхода к обеспечению деятельности государственного сектора.

#### Ссылки:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р «Концепция повышения межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // Правовая информационно-справочная система «Консультант-Плюс».
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р «Концепция повышения межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации до 2013 года» // Правовая информационно-справочная система «Консультант-Плюс».
3. Мингалеева Ж.А., Паздникова Н.П. Оценка эффективности ресурсного обеспечения мониторинга целевых программ социально-экономического развития регионов // Экономика региона. 2009. № 4. С. 211–214.
4. Мингалеева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267.
5. Барабашев А.Г. Повышение эффективности оказания государственных услуг (анализ итогов международной конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг», Москва, 28–29 июня 2011 г., АППАМ, НИУ-ВШЭ, Мэрилендский университет) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 151–154.
6. Мельникова Н.А., Мячин М.Л., Короткин А.А., Дунаева О.А. Экспертные системы как инструмент повышения эффективности оказания государственных услуг // Информатизация и связь. 2011. № 4. С. 17–18.
7. Сулягина Е.А., Полевой И.Н. Методы оценки эффективности оказания государственных услуг в сфере занятости населения // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2012. № 3. С. 214–216.
8. Jowett P. and Rothwell M. Performance indicators in the public sector. MacMillan Press, Houndmills, Basingstoke, 1988.
9. Osborne D. and Gaebler, E. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison Wesley, Reading, MA, 1992.
10. Lane J-E. New public management. Routledge, London, 2000.
11. Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration, 69, 1991, p. 3–19.
12. Boston J. The theoretical underpinnings of public sector restructuring in New Zealand. In Boston, J., Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P., Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution, 1991, p. 48–79. Oxford University Press, Auckland.
13. Boston J., Martin J., Pallot J. and Walsh P. Public management. The New Zealand model. Oxford University Press, Auckland, 1996.
14. Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration, 69, 1991, p. 3–19.
15. Moore M.H. Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1995.
16. Kelly G., Mulgan G. and Muers S. Creating public value. An analytical framework for public service reform. Cabinet Office Strategy Unit, London, 2002.
17. Cowling M. Measuring public value: the economic theory. The Work Foundation. London, 2006.
18. Hills D. and Sullivan F. Measuring public value 2: practical approaches. The Work Foundation. London, 2006.
19. Benington J. From private choice to public value, 2010. In Benington, J. and Moore, H.M. Public value: theory and practice, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
20. Atkinson A.B. Atkinson review: final report. Measurement of Government output and productivity for the national accounts. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2005.
21. Hood C. Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? // Public Money and Management, 27, 2, 2007, p. 95–102.