

Вопросы повышения эффективности и результативности государственного управления



Александр ДЕМИДОВ, заместитель руководителя Федерального казначейства, к. э. н. Вопросы повышения эффективности и результативности государственного управления в современных достаточно сложных финансово-экономических условиях приобретают особую значимость. В целях реализации политических, социальных и экономических приоритетов развития российского общества должно быть закончено формирование эффективной и результативной системы государственного управления. Власть, используя прозрачную и понятную систему индикаторов оценки деятельности государственных структур, должна своевременно принимать соответствующие управленческие решения. Население страны должно знать, как работает государственный аппарат страны, насколько рационально используются средства налогоплательщиков. Поэтому рассмотрение возможных путей совершенствования государственного управления представляется весьма своевременным и актуальным.

Прежде чем перейти к непосредственному рассмотрению вариантов повышения эффективности и результативности государственного управления, необходимо попытаться ответить на один важный вопрос: можно ли «выписать» единый для всех органов исполнительной власти «рецепт» повышения эффективности и результативности их деятельности? Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к содержанию и особенностям государственного управления как одного из видов социального управления. Так, государственное управление (англ. public administration) представляет собой деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (public policy).¹

В современной теории государственного управления рассматриваются три подхода к формированию его основных принципов: правовой, политический и менеджерский. В соответствии с правовым подходом в основе государственного управления лежат верховенство закона, защита прав и законных интересов граждан страны. Политический подход подразумевает, что основной целью государственного управления является максимальное воплощение воли народа. Менеджерский (управленческий) подход в качестве основных ценностей государственного управления рассматривает его эффективность, экономичность и результативность.² В соответствии с менеджерским подходом государственное управление, как и любое другое управление, должно быть спланировано, организовано, мотивиро-

¹ <http://ru.wikipedia.org/wiki>

вано, учтено и проконтролировано. В данной статье остановимся на возможных путях совершенствования государственного управления только с позиции менеджерского подхода.

Исполнительная власть: виды и компетенции

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.³ В настоящее время государственное управление осуществляется органами исполнительной власти (далее — ОИВ), система которых только на федеральном уровне включает в себя 82 министерства, службы и агентства⁴ отвечающих за выполнение соответствующих задач и функций государства в закрепленных за ними сферах деятельности. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлены виды государственной службы, к которым относятся: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Таким образом, в зависимости от вида государственной службы ОИВ могут быть подразделены на гражданские, военные и правоохранительные. В свою очередь гражданские ОИВ имеют различное предназначение и в зависимости от области регулируемых общественных отношений могут быть классифицированы на финансово-экономические, социальные, и т. д. Наличие различных видов ОИВ является одной из причин необходимости дифференцированного подхода к совершенствованию их деятельности.

Для выполнения своего предназначения ОИВ наделены соответствующей компетенцией, в которой можно выделить функциональную и экономическую (финансовую) составляющие.

Содержание **функциональной составляющей** деятельности ОИВ определяется политическими, социальными и экономическими целями государства и заключается в компетенции по повышению качества жизни населения страны, обеспечению внутренней и внешней безопасности государства и людей и т. п. С этой точки зрения оценка функциональной деятельности государственного аппарата должна корреспондировать с достижениями политических, социальных и экономических целей государства (получением социального эффекта).

Содержание **экономической (финансовой) составляющей** деятельности ОИВ заключается в том, что независимо от своего функционального предназначения все ОИВ потребляют государственные ресурсы для обеспечения своей деятельности. Стоимость ресурсов, расходуемых всеми ОИВ, может рассматриваться как часть себестоимости государственного управления.

Характеристики государственного управления

Государственное управление как целенаправленная деятельность ОИВ по выполнению соответствующих задач и функций может быть охарактеризовано с использованием категорий

социальной эффективности, экономической эффективности и результативности.

Социальная эффективность является важнейшей характеристикой деятельности государственного аппарата, так как именно для этого создано государство в его широком понимании.

В плане определения социальной эффективности деятельности ОИВ на первое место выходит получаемый социальный эффект, критериями которого выступают:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по соответствующим его видам;
- темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;
- уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения с разбивкой доходов по категориям, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающими позитивными результатами».⁵

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года установлены стратегические целевые ориентиры государства, к которым относятся:

- высокие стандарты благосостояния человека;
- социальное благополучие и согласие;
- экономика лидерства и инноваций;
- сбалансированное пространственное развитие;

Стоимость ресурсов, расходуемых всеми ОИВ, может рассматриваться как часть себестоимости государственного управления

- экономика, конкурентоспособная на мировом уровне;
- институты экономической свободы и справедливости;
- безопасность граждан и общества.⁶

Данные целевые ориентиры соответствуют содержанию вышепри- ➔

² <http://ru.wikipedia.org/wiki>

³ Ст. 10. Конституции РФ.

⁴ <http://www.gov.ru>

⁵ И. Н. Барциц. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. — М.: Формула права, 2008. С. 80.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

веденных критериев определения социальной эффективности, и поэтому степень их достижения может рассматриваться как социальная эффективность деятельности отдельных ОИВ, участвующих в их достижении, и государственного управления в целом. Представляется, что роль и значение различных ОИВ в достижении социальных эффектов неодинакова. Для подтверждения данного предположения в качестве примера рассмотрим целевой ориентир «безопасность граждан и общества». Этот ориентир декомпозирован на составляющие, одной из которых является достижение к 2020 году высокого уровня боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации (соответствующего уровню ведущих в военном отношении стран), позволяющего эффективно осуществлять политику сдерживания, в том числе на основе экономического и социального развития военной организации государства.⁷ Для обеспечения высокого уровня боеспособности Вооруженных Сил необходимы: современные виды вооружений; личный состав Вооруженных Сил, отвечающий новым требованиям; современная инфраструктура Вооруженных Сил и государства и т. п. Безусловно, основная роль в достижении этого це-

которое в рамках бюджетного процесса принимает участие в удовлетворении потребностей Министерства обороны в бюджетных ассигнованиях. Федеральная налоговая служба принимает участие в формировании доходной части федерального бюджета — основного финансового источника военных мероприятий. Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание воинских формирований. Министерства здравоохранения и социального развития, культуры, образования и науки Российской Федерации принимают участие в формировании морально-этических принципов и подготовке высокообразованных членов общества, в том числе и будущих военнослужащих.

Данный пример наглядно показывает, что ОИВ по-разному влияют на достижение социальных эффектов государственного управления. Различия ролей и значения ОИВ являются еще одной причиной необходимости дифференцированного подхода к рассмотрению вопросов повышения эффективности и результативности их деятельности.

Рассмотренные полномочия относятся к функциональной составляющей деятельности ОИВ. Существенным является и то, что ОИВ потре-

чи определенной связи и зависимости между социальным эффектом государственного управления и экономической (финансовой) составляющей деятельности ОИВ.

Г. В. Атаманчук отмечает, что «...эффективность управления — один из основных показателей совершенства управления, определяемый посредством сопоставления результатов управления и ресурсов, затраченных на его достижение. Эффективность управления можно оценить путем соизмерения полученной прибыли и затрат на управление».⁹

Экономическая эффективность

Учитывая вышесказанное, под экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти будем понимать соотношение стоимостного выражения общественно значимых результатов их деятельности (обобщающих итогов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг) и стоимости ресурсов на их содержание. В данном контексте можно установить связи и зависимости между экономической эффективностью деятельности ОИВ и их экономической (финансовой) составляющей.

Результативность

Под результативностью деятельности ОИВ следует понимать степень достижения ими запланированных результатов. Таким образом, учитывая, что ОИВ подразделяются на виды, в разной степени участвуют в достижении социальных эффектов и то, что социальная эффективность деятельности ОИВ обуславливается в первую очередь политическими решениями высшего руководства страны, носит стратегический характер и, как правило, зависит от качества функционирования всего государственного аппарата, для характеристики текущей деятельности ОИВ, по нашему мнению, достаточно использовать категории экономической эффективности и результативности деятельности.

Достаточные объемы бюджетных ассигнований, направляемые на содержание ОИВ, являются одним из главных условий качественной функциональной деятельности

левого ориентира принадлежит Министерству обороны РФ, так как именно это министерство отвечает за «поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил».⁸

Комплексное и системное рассмотрение путей достижения этого ориентира позволяет установить и другие ОИВ, участвующие в этом процессе. Так, например, в финансовом обеспечении Вооруженных Сил определенную роль играет Министерство финансов,

которые являются бюджетными средствами для реализации этих полномочий, что уже относится к экономической (финансовой) составляющей их деятельности. Достаточные объемы бюджетных ассигнований (средства на оплату труда, расходы на приобретение и содержание имущества и т. п.), направляемые на содержание ОИВ, являются одним из главных условий качественной функциональной деятельности. Данный подход свидетельствует о нали-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

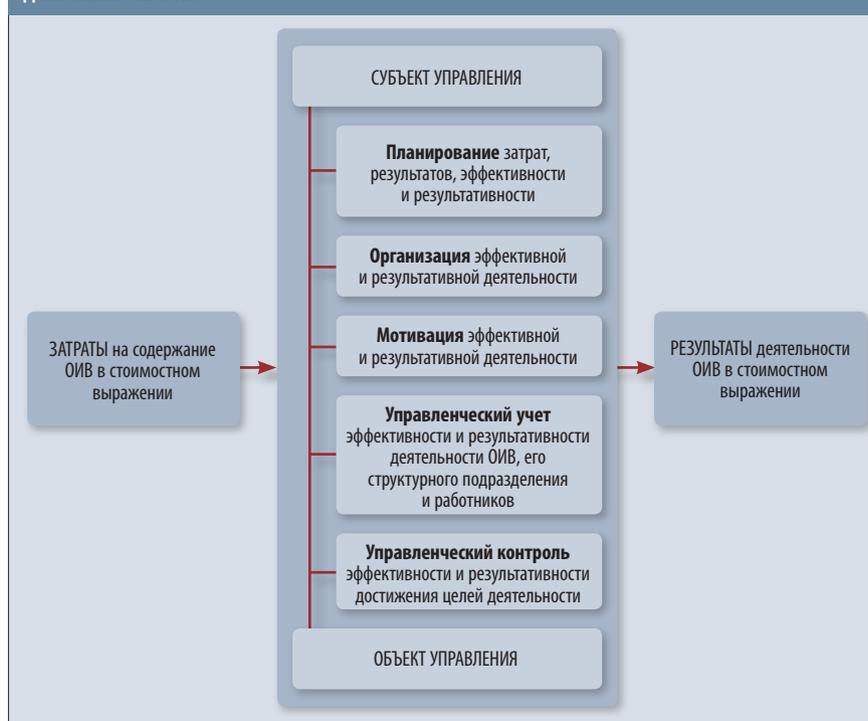
⁸ Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

⁹ Г. В. Атаманчук. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. — М.: Академический проект; Культура, 2006. С. 394–395.

Так как экономическая эффективность деятельности определяется как отношение стоимости результатов деятельности к стоимости затраченных на достижение этих результатов ресурсов, а результативность деятельности показывает степень достижения запланированных результатов, представляется логичным характеризовать деятельность ОИВ, применяя обе категории — «экономическая эффективность» и «результативность», а при оценке структурных подразделений и работников государственного органа использовать только категорию «результативность». Результативная деятельность структурных подразделений и работников государственного органа заключается в качественном и своевременном достижении запланированных результатов их деятельности, которые должны быть формализованы в соответствующих показателях, является обязательным условием результативной деятельности государственного органа в целом и, как следствие, — обязательным условием его экономической эффективности. Поэтому для повышения экономической эффективности и результативности деятельности ОИВ нужна разработка комплекса (системы) инструментов, обеспечивающих повышение результативности деятельности его работников и структурных подразделений.

Данные суждения позволяют сформулировать ответ на поставленный в начале статьи вопрос. По нашему мнению, не может существовать единого для всех ОИВ «рецепта» повышения эффективности и результативности их деятельности. Также представляется трудно решаемой задача выработки единой системы определения и оценки социальной и экономической эффективности деятельности, например, для Министерства обороны, Министерства культуры, Министерства здравоохранения и социального развития и т. п. Необходим дифференцированный подход к данным вопросам, который бы учитывал функциональные и экономические особен-

Рис. 1 Система управления экономической эффективностью и результативностью деятельности ОИВ



ности ОИВ. При этом **обязательным условием совершенствования государственного управления является повышение экономической эффективности и результативности деятельности ОИВ.** Такой подход можно считать совершенствованием государственного менеджмента.

Большинство исследователей в области менеджмента полагают, что «управление — это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации».¹⁰ К функциям управления следует добавить управленческий учет, который создает соответствующую информационную базу для принятия управленческих решений. Поэтому в соответствии с менеджерским подходом государственное управление следует рассматривать как процесс деятельности ОИВ, структурного подразделения ОИВ, руководителя ОИВ или его структурного подразделения (субъекта) по планированию, организации, мотивации, учету и контролю (процессы), направленный на приве-

дение исполнителей, управленческих и функциональных процессов, управленческих и функциональных рисков внутреннего и внешнего характера (объекта) к заданному состоянию и получение требуемого результата (результаты), потребляющих для этого бюджетные средства (затраты).

Таким образом, полагаем, что одним из возможных вариантов повышения эффективности и результативности государственного управления является повышение эффективности и результативности деятельности ОИВ, которое необходимо осуществлять путем внедрения перманентной системы управления экономической эффективностью и результативностью их деятельности (см. рис. 1).

Экономический эффект

Важным показателем, характеризующим внедрение системы управления экономической эффективностью и результативностью деятельности ОИВ, является экономический эффект. Под экономическим эффектом →

¹⁰ М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурн, <http://www.bibliotekar.ru/biznes-43/index.htm>.

в данном контексте понимается экономическая сумма бюджетных средств, которая должна была быть направлена на содержание ОИВ, при сохранении и (или) повышении качества и количества оказываемых услуг и выполняемых функций.

Определение экономического эффекта (S) заключается в вычислении разницы между запланированными ресурсами на содержание ОИВ и фактически произведенными расходами на его содержание после внедрения системы управления экономической эффективностью деятельности по формуле:

$$S = S_n - S_{\phi}, \text{ где}$$

S_n — сумма запланированных ОИВ бюджетных средств на соответствующий период;

S_{ϕ} — сумма фактически использованных ОИВ бюджетных средств после внедрения системы управления экономической эффективностью его деятельности.

Несмотря на кажущуюся простоту вопроса определения экономического эффекта, данный механизм является достаточно сложным, что обусловлено множественностью влияющих на него обстоятельств. Нельзя просто взять и сократить ресурсы на содержание ОИВ и при этом обеспечить его бесперебойное и качественное функционирование. Для получения экономического эффекта необходимо установление общественно-значимых результатов и закономерностей функционирования системы государственного управления, которые бы позволили удалить из нее все лишнее и непродуктивное. Должны быть созданы действенные инструменты, позволяющие стимулировать сотрудников ОИВ к более результативной деятельности.

Внедрение системы управления эффективностью и результативностью

Внедрение системы управления экономической эффективностью и результативностью деятельности ОИВ необходимо осуществлять отдельно

в каждом ведомстве и поэтапно. **На первом этапе** требуется выполнение работы по определению общественно-значимых результатов деятельности ОИВ. Для этого необходимо установление всех государственных полномочий (услуг, функций), осуществляемых ОИВ. Последовательно применяя критерии объективности, измеримости и информационности, из всего спектра итогов деятельности ОИВ следует выделить такие итоги, которые являются общественно значимыми.

На втором этапе важно определить базовые индексы эффективности и индексы эффективности органов, входящих в систему, что создаст соответствующую информационную базу для дальнейшего внедрения системы управления экономической эффективностью и результативностью. Анализ данных показателей позволит увидеть перекосы между выделяемыми ОИВ ресурсами и фактически выполняемыми ими функциями (оказываемыми услугами).

Внедрение системы управления экономической эффективностью и результативностью деятельности ОИВ необходимо осуществлять отдельно в каждом ведомстве и поэтапно

На третьем этапе предстоит принятие управленческих решений по вопросам перераспределения ресурсов, функций и полномочий. Данные управленческие решения должны сопровождаться мероприятиями по определению необходимого и достаточного количества работников органов и самих этих органов. Оптимизация их числа создаст экономический эффект. После реализации мероприятий этого этапа должна сложиться ситуация, когда разница между индексами эффективности деятельности различных ОИВ будет приближена к минимальному значению.

На четвертом этапе внедряются для постоянного применения инструменты определения и оценки эффективности и результативности деятельности ОИВ, результативности деятельности их структурных подразделений

и сотрудников. Данный этап является перманентным. Анализ состояния эффективности и результативности деятельности всех подразделений позволит принимать соответствующие решения по перераспределению ресурсов и функций и покажет имеющиеся резервы.

Регулярная оценка результативности деятельности сотрудников обеспечит руководство соответствующей информацией о работе конкретного гражданина, создаст историю его работы и позволит осуществлять моральное и материальное стимулирование на объективной платформе, что должно побуждать работника к более результативной деятельности. Результативная деятельность каждого специалиста является одним из наиболее важных условий результативной деятельности подразделения, в котором он трудится, и ОИВ в целом.

Комплексное применение в ОИВ системы управления экономической эффективностью и результативностью позволит мобильно реагировать

на динамично изменяющиеся внешние финансово-экономические условия, что будет способствовать повышению эффективности и результативности функционирования всей системы государственного управления.

Резюме

Таким образом, представляется необходимым более детальное исследование конкретных инструментов государственного менеджмента: от порядка определения ресурсов на выполнение государственных функций (оказание государственных услуг), достижения оптимального состояния субъекта, процессов и объектов системы, до определения и оценки результатов деятельности сотрудников, структурных подразделений, ОИВ и всего государственного управления ●