

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

А. Ю. ДЕМИДОВ,
кандидат экономических наук,
заместитель руководителя Федерального казначейства

В статье рассматриваются существующие теоретические представления об эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти, а также подходы к определению затрат на их содержание и общественно значимых результатов их деятельности.

Ключевые слова: экономика, эффективность, результативность, управление, затраты, стоимость, критерий.

В Федеральном законе «О гражданской государственной службе» несколько раз затрагивается проблема эффективности. Так, п. 8 ст. 47 предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. В п. 14 ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом РФ и Правительством РФ. И, наконец, в ст. 66 «Программы развития гражданской службы» предусматривается, что «в целях совершенствования эффективности деятельности аппаратов (центральных аппаратов) федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития (ре-

формирования) гражданской службы могут проводиться эксперименты» [11].

Экономические категории «эффективность» и «результативность» являются неотъемлемыми характеристиками реальной экономической деятельности и для их определения практически всегда используются значения произведенных затрат и полученных результатов. Деятельность хозяйствующих субъектов направлена на получение прибыли, а показатели «эффективности» и «результативности» имеют количественные выражения, определяемые по установленным правилам.

В секторе государственного управления не создается прибыли. В результате деятельности органов государственного управления, как правило, создается не товар, а особый продукт — некий итог оказания нерыночной государственной услуги или выполнения государственной функции. Причем изменение объема оказываемых государственных услуг (выполнения государственных функций) не всегда зависит от изменения затрат на содержание государственного органа. Деятельность основной массы органов исполнительной власти направлена на качественное и своевременное выполнение возложенных на них функций, которые сложно выразить в цифровых показателях и оценках.

В 2008 г. было принято два указа президента, устанавливающие перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (43 показателя) и муниципальных органов власти (30 показателей) [10]. Подобного нормативного правового акта в отношении федеральных органов исполнительной власти не принято. Кроме того, анализ данных перечней показателей свидетельствует о том, что работу по определению более точных подходов к

деятельности органов власти разных уровней необходимо продолжить, так как принятые показатели в большей степени описывают развитие объекта государственного и муниципального управления — территории, которая может развиваться и без каких-либо воздействий со стороны органов власти. Поэтому остановимся подробнее на сущности понятий «эффективность» и «результативность».

В научной литературе существуют различные подходы к определению этих понятий. При этом следует также заметить, что подходы к определению экономической эффективности деятельности хотя и претерпевают определенные изменения, но суть их остается прежней, что и в советское время. Так, еще в 1985 г. А. В. Бачурин, рассматривая пути повышения эффективности производства, писал: «Под эффективностью общественного производства в экономической литературе часто понимают соотношение его конечного результата (эффекта) с затратами или используемыми ресурсами. Повышение эффективности характеризуется увеличением конечного продукта (национального дохода) при снижении затрат или используемых ресурсов на единицу прироста национального дохода» [3, с. 26].

Уже в наше время 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» [1, с. 394-395]. И далее — «...эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами. Оценка объема произведенного продукта по отношению к объему затрат очень важна с точки зрения прежде всего отчетности и подотчетности» [1, с. 390].

В свою очередь Ф. И. Шахмалов полагает, что «Подход к эффективности органов государственного управления характеризуется двумя основными аспектами. Во-первых, анализируется уровень учреждения (следовательно, соотношение затраты—выпуск), а итоги деятельности как бы остаются в тени. Во-вторых, все внимание направлено на результаты деятельности учреждения, практически без учета вопроса об эффективности. Оба подхода подчеркивают большое значение четкого описания затрат. Однако эффективность путем измерения уровня затрат — в высшей степени примитивный метод, по определению не учитывающий произ-

водительности. Поэтому перенос внимания на объем производства или на объем выполненной работы — это шаг вперед, поскольку именно так можно учесть интересы граждан, потребителей и налогоплательщиков» [12, с. 534]. И продолжает: «Достоинством этого подхода является стремление исследователей концентрировать внимание на конечном назначении государственных услуг — эффективности, хотя и приходится признать, что весьма трудно разделить понятия результативности и эффективности» [12, с. 535].

Несколько иной подход к определению эффективности наблюдается у А. Ниили, который считает, что «эффективность определяется степенью выполнимости требований клиентов, а рациональность есть показатель оценки, насколько экономично используются ресурсы организации при достижении указанного уровня удовлетворения клиентов» [8].

Л. П. Кураков и В. Л. Кураков в «Толковом словаре экономических и юридических терминов» дают следующее определение эффективности деятельности: эффективность деятельности — это «результативность экономической деятельности, определяемый как отношение полученного экономического эффекта и затрат, обусловивших получение этого эффекта» [6, с. 726].

В энциклопедической литературе эффективность определяется как «степень соизмерения результатов с затратами; система показателей, характеризующих уровень использования производственных мощностей системы; в управлении — достижение целей управления при минимальных нежелательных последствиях или издержках» [9, с. 692].

Из приведенных определений видно, что, несмотря на различия в формулировках, сутью эффективности является отношение стоимости затрат на обеспечение деятельности к стоимости результатов данной деятельности, при этом нигде не говорится о том, как управлять эффективностью деятельности органов государственного управления, что и как необходимо делать для ее повышения.

Вопросы функционирования системы государственных органов в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты также находятся в сфере теоретической и практической разработки. Так, А. М. Лавров, рассматривая российские перспективы применения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты (далее — БОР), отмечает: «БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень дости-

жения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым — измеримость и сопоставимость» [7, с. 272].

И. Н. Барциц, говоря о путях реализации административной реформы в России, отмечает, что позитивные результаты возможны только при выполнении ряда обязательных требований, одно из которых звучит следующим образом: «институциональные, структурные преобразования малоэффективны, если они не сопровождаются новыми методиками принятия управленческих решений, внедрением новых технологий бюджетирования и управления, ориентированного на результат» [2, с. 14].

При этом он считает, что «в обобщенном виде эффективность измеряется через использование методик оценки того, насколько достигнутые на основе использования определенного объема ресурсов результаты соответствуют прогнозируемым достижениям или тем, которых можно было бы достичь при оптимальном использовании затраченных ресурсов» [2, с. 82-83].

В научной литературе некоторые авторы подразделяют эффективность деятельности органов исполнительной власти на экономическую и социальную. Выше рассмотренные подходы соответствуют определению экономической эффективности деятельности. В плане определения социальной эффективности деятельности органов исполнительной власти 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 и разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающими позитивными результатами [2, с. 80].

Другой позиции придерживается Ф. И. Шахмалов, подразделяющий эффективность на техническую и экономическую. Он отмечает: «Если под технической эффективностью подразумевается достижение целей, поставленных государственными службами, то экономическая эффективность

оценивается с точки зрения отношения производственных затрат к финансовым результатам. Здесь речь идет в основном об уровне услуг, который возможно обеспечить при данных ресурсах. Она связана с деятельностью государственных служб и имеет в виду способность этих последних произвести достаточный объем товаров и услуг на каждую вложенную денежную единицу.

Экономическая эффективность государственных служб связана с внутренним положением дел, с их собственной деятельностью и имеет в виду, достаточный ли объем услуг они оказывают в расчете на каждый вложенный доллар. Техническая эффективность имеет дело с внешними условиями, оказывающими более или менее существенное влияние на деятельность государственных служб, на характер услуг, оказываемых последними, а также на состояние общества» [12, с. 562].

Остановимся здесь лишь на экономической составляющей эффективности органов исполнительной власти — экономических затратах и результатах их деятельности.

В рассматриваемом аспекте задачу определения затрат на содержание государственных органов можно отнести к виду относительно легко решаемых задач. Так, И. Н. Барциц рассматривает экономические затраты на обеспечение государственного управления как «совокупность бюджетных и иных государственных расходов за счет средств децентрализованных фондов государства, а также другое имущество, выраженное в стоимостной форме, которые были потрачены на содержание государственного аппарата либо были задействованы для обеспечения управленческих задач» [2, с. 77].

Данный показатель рассматриваем как сумму касовых выплат на содержание данного органа исполнительной власти в соответствии с его бюджетной сметой за определенный период времени (месяц, квартал или год).

Сложнее обстоит дело с определением стоимости результатов деятельности государственного органа. Эта сложность обусловлена тем, что органы исполнительной власти, как правило, являются бюджетными учреждениями, которые выполняют возложенные на них государственные функции и оказывают государственные услуги. При этом результатом данной деятельности является некий итог, который не всегда можно выразить в деньгах.

Г. В. Атаманчук, рассматривая результат управления, отмечает, что он (результат) может:

- не всегда выражаться прибылью;
- приводить к непосредственному и опосредованному результату; непосредственный резуль-

тат скрывает роль управления в его достижениях, прибыль часто выступает как опосредованный результат;

- быть не только экономическим, но и социальным, социально-экономическим, политическим, социально-психологическим и т. д. [1, с. 394-395].

Из данных положений вытекает необходимость решения задачи по выработке подходов к определению стоимости результатов деятельности государственных органов.

Учитывая экономическую составляющую деятельности органа исполнительной власти, результатом его деятельности можно считать сумму средств федерального бюджета, затраченных на функционирование органа исполнительной власти по оказанию нерыночных государственных услуг и выполнению государственных функций. В соответствии с этой позицией результат будет равен сумме фактических затрат и определяться по формуле:

$$P_3 = Z,$$

где P_3 — результат деятельности органа исполнительной власти;

Z — фактические затраты на функционирование органа исполнительной власти по оказанию нерыночных государственных услуг и выполнению государственных функций.

При этом выполнение возложенных на тот или иной орган исполнительной власти функций следует анализировать в сопоставлении с действующим нормативным правовым актом, регламентирующим эти функции.

Анализ себестоимости выполнения государственных функций и оказания государственных услуг следует производить как в сравнении органов исполнительной власти в рамках России, так и в сравнении с аналогичными органами исполнительной власти в странах с развитой рыночной экономикой, производя оценки как в целом по органу исполнительной власти, так и в расчете на одного работающего. При анализе данной группы показателей целесообразно оценивать производительность труда работающих, обращать внимание на резервы сокращения документооборота, исключение волокиты, дублирования функциональных обязанностей и т. п.

Несмотря на высокую точность определения экономического результата деятельности органа исполнительной власти, в соответствии с этой позицией (себестоимость оказания услуг и выполнения функций несложно определить по данным бюджетного учета), данный подход не показывает

значения деятельности государственного органа для общества и экономики страны.

По мнению автора, результат деятельности органа исполнительной власти необходимо рассматривать как сумму стоимостей общественно значимых результатов деятельности этого органа.

Нерыночный характер оказания государственных услуг и выполнения государственных функций государственным органом обуславливает существующую проблему в определении результата его деятельности в стоимостном выражении.

Вопрос установления (выявления) общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти имеет принципиальное значение для определения экономической эффективности их деятельности. Существует объективная необходимость выработки методологического подхода для обоснования выбора тех или иных итогов деятельности органов исполнительной власти в качестве общественно значимых результатов.

В современной научной литературе и нормативных правовых документах отсутствует единая позиция по этому вопросу. В основном все сводится к упоминанию о том, что они (общественно значимые результаты) должны быть, при этом нигде не дается понятия, что подразумевается под общественно значимыми результатами деятельности органа исполнительной власти.

Поэтому, прежде чем перейти к установлению этих результатов, целесообразно сначала определить понятие общественно значимого результата. Учитывая, что понятие должно отражать сущность этого явления, с нее и необходимо начинать. Сущностью общественно значимого результата являются характерные черты, которые выделяют его из всего спектра результатов деятельности органа исполнительной власти. В качестве характерных черт следует рассматривать такие особенности, которые показывают полезность результатов деятельности органов исполнительной власти для государства и общества.

В соответствии с этой позицией общественно значимый результат деятельности органа исполнительной власти следует рассматривать как обобщающий итог реализации государственной функции (выполнения государственной услуги) в стоимостном выражении, показывающий полезность деятельности органа исполнительной власти для общества и государства.

Беря во внимание то, что, как правило, органы исполнительной власти выполняют (оказывают) достаточно широкий перечень функций (услуг) (например, Федеральное казначейство

оказывает около 90 бюджетных полномочий и функций), необходимо установление критериев, которые позволяли бы из всего перечня итогов выполнения функций (оказываемых услуг) выбрать такие результаты, которые бы являлись общественно значимыми.

По мнению автора, в качестве таких критериев следует рассматривать: объективность; измеримость; информационность.

Под критерием объективности следует понимать то, что общественно значимый результат деятельности органа исполнительной власти реально существует.

Критерий измеримости означает практическую возможность определения размера общественно значимого результата в стоимостном выражении.

В качестве критерия информационности следует рассматривать возможность использования общественно значимого результата для информирования общества и власти о важности итогов деятельности органа исполнительной власти.

Последовательное применение этих критериев при оценке итогов выполнения органом исполнительной власти государственных функций и оказания государственных услуг позволит определить перечень общественно значимых результатов. На первом этапе — применение критерия объективности — позволит установить реально существующие результаты деятельности Федерального казначейства. Применение следующего критерия (определяемости) даст возможность из реально существующих результатов деятельности органа исполнительной власти выбрать те, которые могут быть определены в стоимостном отношении. На заключительном этапе — использование критерия информационности — позволит из числа результатов, имеющих стоимостную оценку, выбрать только те, которые будут показывать власти и обществу значение функционирования этого органа государственного управления.

В соответствии с этой позицией результат деятельности органа исполнительной власти будет определяться по формуле:

$$P_p = P_1 + P_2 + \dots + P_i$$

где P_p — результат деятельности органа исполнительной власти;

P_1, P_2, P_i — числовое значение стоимости общественно значимых результатов деятельности.

Таким образом, под экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти понимается соотношение стоимостного выражения общественно значимых результатов их деятельности (обобщающих итогов выполнения госу-

дарственных функций и оказания государственных услуг) и стоимости затрат на их содержание.

Следующим термином, требующим уточнения, является понятие «результативность» деятельности.

В. М. Краснова считает, что показатели результативности, «используемые в общем менеджменте... позволяют количественно определять степень достижения поставленных целей» [5].

Существующие научные подходы к рассмотрению «результативности» деятельности сводятся к тому, что под ней понимается — «степень достижения цели управления, ожидаемого состояния объекта управления. Результативность управления определяется значениями выходных показателей объекта управления» [4, с. 942].

В Положении о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, которое приведено в соответствующих докладах, приведено понятие «результативность бюджетных расходов», под которым понимается «соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности».

Автором под «результативностью» деятельности органов исполнительной власти понимается степень достижения ими запланированных результатов. При этом повышение результативности деятельности государственного органа является обязательным условием повышения экономической эффективности его деятельности. Повышение результативности деятельности является инструментом повышения экономической эффективности деятельности.

Важной задачей является установление отношения «эффективности» и «результативности» к деятельности государственного органа, его структурного подразделения и работников. Исходя из понятия «эффективности» деятельности, для ее определения необходимы два показателя: сумма затрат и сумма результатов в стоимостном выражении. Сумма затрат в стоимостном выражении может быть определена как для государственного органа в целом, так и для его отдельных структурных подразделений и работников.

Для определения суммы затрат государственного органа необходима информация о кассовых выплатах на его содержание.

Определение затрат на содержание структурного подразделения государственного органа может быть произведено путем суммирования значений произведенных расходов на оплату труда работников этого подразделения, на оплату коммунальных и иных услуг (пропорционально занимаемой этим

подразделением площади служебных помещений и мест общего пользования), на покупку мебели, организационной и вычислительной техники для работников этого структурного подразделения, и т. п.

Определение затрат на содержание одного работника государственного органа может осуществляться двумя способами:

- как сумма средств, затраченных на оплату труда, коммунальные и иные услуги (пропорционально занимаемой им площади служебных помещений и мест общего пользования), на покупку мебели, организационной и вычислительной техники и т. п.;
- как средняя величина, полученная в результате математического деления всех затрат на содержание государственного органа на количество его работников.

Сумма результатов в стоимостном выражении может быть определена только для государственного органа в целом. Для этого необходимо установление перечня общественно значимых результатов деятельности государственного органа и определение их стоимости. При этом данные результаты являются итогом коллективной деятельности всех структурных подразделений и всего трудового коллектива государственного органа. Представляется проблематичным определение результатов деятельности в стоимостном выражении отдельных структурных подразделений и работников государственного органа. Деятельность каждого отдельного работника сводится к качественному и своевременному выполнению закрепленных за ним операций. Работники структурного подразделения в совокупности выполняемых ими операций способствуют выполнению определенной государственной функции или оказанию государственной услуги в целом. Такая ситуация не дает возможности точного определения стоимости реальных результатов деятельности структурных подразделений и их работников. А раз нет четкой ясности в данном вопросе, то и результаты определения эффективности также будут нечеткими и неясными. При этом определение эффективности деятельности государственного органа не является самоцелью. Прежде всего оно направлено на создание информационной базы для характеристики деятельности государственного органа в целях принятия соответствующих управленческих решений.

Поэтому, по мнению автора, понятие «эффективности» деятельности относится только к характеристике функционирования государственного органа. Для характеристики деятельности отдельных структурных подразделений и работников

государственного органа понятие «эффективности» в рассматриваемом аспекте — неприменимо.

Для практического определения «результативности» деятельности необходимы механизмы, которые показывали бы степень достижения запланированных результатов.

Цели деятельности (планируемые результаты) должны устанавливаться как для государственного органа в целом, так и для отдельных структурных подразделений и работников этого органа. По истечении планового периода необходимо определение конкретных результатов деятельности государственного органа (его структурных подразделений и работников) и сравнение их с ранее запланированным заданием. Итог такого сравнения и будет характеризовать «результативность» деятельности государственного органа (его структурных подразделений и работников). Поэтому понятие «результативность» деятельности применимо как к государственному органу в целом, так и отдельным его структурным подразделениям и работникам.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что для характеристики деятельности органа исполнительной власти применимы оба понятия — «эффективность» и «результативность», а для структурных подразделений и работников государственного органа применимо только понятие «результативность».

Результативная деятельность структурных подразделений и работников государственного органа является обязательным условием результативной деятельности государственного органа в целом и как следствие — обязательным условием его экономической эффективности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Атаманчук Г. В.* Управление: сущность, ценность, эффективность: уч. пособие для вузов. — М.: Академический проект; Культура, 2006.

2. *Барциц И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. — М.: Формула права, 2008.

3. *Бачурин А. В.* Интенсификация и эффективность. — М.: Экономика, 1985.

4. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. — 6-е изд., доп. — М.: Институт новой экономики, 2004.

5. *Краснова В. М.* URL: <http://www.corpus-q.ru/Statya9.htm>

6. *Кураков Л. П., Кураков В. Л.* Толковый словарь экономических и юридических терминов. Московский психолого-социальный институт. — М.: Чебоксары, 2002.

7. *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М.: КомКнига, 2005. 556 с. (Общественные финансы; Вып. 10).

8. *Neely, A.* Measuring business performance, why, what and how, The Economists Books, London, 1998.

9. *Румянцева Е. Е.* Новая экономическая энциклопедия. — М.: ИНФРА-М, 2005.

10. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 28.04.2008) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 02.07.2007, № 27, ст. 3256 и Указ

Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, № 18, ст. 2003.

11. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 07.07.2004) // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

12. *Шахмалов Ф. И.* Теория государственного управления. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.