

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Определены методы оценки эффективности и результативности государственного (муниципального) управления. Уточнен понятийный аппарат регламентации деятельности государственных (муниципальных) органов. Предложен алгоритм стандартизации деятельности государственных (муниципальных) органов управления.

*Ключевые слова:* эффективность государственного (муниципального) управления, результативность государственного (муниципального) управления, государственная (муниципальная) услуга, государственная (муниципальная) функция.

**L.G. SOKOLOVA**  
Chairholder, Chair of Economy and Public Management,  
Doctor of Economics, Professor,  
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk  
e-mail: sokolova-lg@isea.ru

## EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT

The author defines the assessment methods of efficiency and effectiveness of state (municipal) management and specifies the conceptual framework of state (municipal) bodies' performance regulation. The algorithm of standardization of state (municipal) administrative bodies' performance is offered.

*Keywords:* state (municipal) management efficiency, state (municipal) management effectiveness, state (municipal) service, state (municipal) function.

Формируя органы государственного и муниципального управления, население ждет от них обеспечения услугами и товарами в соответствии со своими потребностями. Граждане страны должны почувствовать, что качество их жизни улучшается, эффективно работают государственные и муниципальные структуры, предоставляющие населению разнообразные услуги.

На повышение эффективности и результативности деятельности органов государственного и муниципального управления направлены проводимые в стране реформы существующей системы государственной и муниципальной службы.

Основные цели и задачи реформирования системы государственной и муниципальной службы сформулированы и утверждены президентом России в 2001 г. в Концепции

реформирования системы государственной службы РФ [2]. В процессе реформирования заложены правовые, организационные и экономические основы функционирования государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы [3; 5]. Определены новые подходы к формированию муниципальной службы Российской Федерации [4]. С 2006 г. в России начала проводиться административная реформа, предусматривающая внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных государственным органам организациях [1]. Разработка данной системы государственного управления

должна была осуществляться одновременно с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и целедостижения, а также бюджетирования, ориентированных на результат.

Однако в 2009 г. вновь встал вопрос о реформировании системы государственной службы в Российской Федерации. Указом президента утверждена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Необходимость реформирования системы обусловлена тем, что гражданское общество стало предъявлять к государственной службе значительно возросшие требования, а оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с качеством оказываемых государственных услуг [6]. Современные методы планирования и регламентации труда не получили широкого распространения, а отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти [1]. Это не позволяет обеспечить взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления. Необходимость реформирования системы государственной службы обосновывается также недостаточной открытостью государственной службы, что способствует проявлению бюрократизма и коррупции, существующим уровнем качества профессионального обучения государственных служащих, отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства РФ [6].

Рассматривая различные подходы к определению эффективности деятельности органов государственного управления [7; 8], можно выделить два аспекта: либо анализируется уровень деятельности организации (соотношение «затраты — выпуск»), при этом в тени остаются итоги деятельности, либо все внимание уделяется результатам, без учета затрат на их выполнение. Оба подхода затрудняют разработку измеримых по-

казателей оценки деятельности органов государственного и муниципального управления, делают недоступными для понимания населением ожидаемые результаты. Нам представляется, что показатели эффективности и показатели результативности деятельности органов государственного и муниципального управления должны иметь самостоятельную смысловую нагрузку.

Под результативностью управления следует понимать степень удовлетворения общественных потребностей в конкретных видах товаров и услуг, соответствующих согласованным и поставленным целям управления.

Несколько иной смысл вкладывается в понятие «эффективность управления». Несмотря на устойчивый интерес ученых к разработке теории эффективности управления, четкого однозначного ответа на наиболее важные вопросы, в том числе о ее сущности и формах проявления, до сих пор не получено. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой понятие «экономическая эффективность» применяется для характеристики результата деятельности хозяйствующего объекта или системы. Эффективность управления — уровень (степень) результативности управления с наименьшими затратами на выполнение управленческих функций. Эффективность государственного управления следует определять как соотношение результатов и общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов.

Наиболее важным при определении результативности и эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления является вопрос о выборе критериев и показателей.

Эффективность деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления можно определять, во-первых, затратами на предоставление населению услуг и количеством и качеством этих услуг; во-вторых, затратами на полученный результат профессиональной служебной деятельности государственного гражданского (муниципального) служащего или органа исполнительной власти; в-третьих, уровнем производительности в государственном секторе; в-четвертых, согласованностью бюджетного процесса с результативностью деятельности государ-

ственных и муниципальных исполнительных органов управления.

Каждый из перечисленных методов определения эффективности деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления требует серьезного методического обоснования, поскольку в научной литературе еще не выработан общий подход к рассматриваемой проблеме.

В европейском сообществе накоплен значительный опыт приближения государственных служб, их органов и учреждений к населению. В ряде государств — членов Совета Европы приняты хартии о предоставлении государственных услуг населению, позволившие установить показатели, характеризующие деятельность государственных органов.

В Бельгии Хартия пользователей услуг государственных служб была принята в 1993 г. В ней прописаны принципы, проводимые в жизнь посредством соответствующих правовых процедур. В Финляндии первая Хартия о предоставлении услуг была принята в 1995 г. Она основывается на конкретных принципах: обеспечение клиенту определенного уровня качества, забота о клиенте, гибкость предоставления услуг, достижение положительного эффекта по сравнению с прошлым и улучшение характера предоставления услуг. Во Франции 18 марта 1992 г. советом министров была принята Хартия о предоставлении государственных услуг. Она по существу представляла собой краткое изложение принципов, соблюдение которых требуется от государственных чиновников в деловых отношениях с пользователями.

Исследование зарубежной практики разработки стандартов предоставления государственных (муниципальных) услуг и их восприимчивости применительно к потребностям и нуждам населения позволяет определить основные направления организации этой работы в государственных структурах РФ.

По нашему представлению, при определении эффективности деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления по показателям количества и качества предоставляемых услуг населению следует различать государственные (муниципальные) услуги и государственные (муниципальные) функции. Государственная услуга характеризуется как деятельность ор-

гана исполнительной власти по исполнению запроса физического и юридического лица в получении материальных и финансовых средств в случаях, предусмотренных законодательством, а также в предоставлении им документальной информации.

Государственная функция характеризуется как деятельность органа исполнительной власти по принятию управленческого решения и его исполнению в установленные сроки или по передаче документированной информации, не связанной с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации.

Исполнение государственных (муниципальных) функций и предоставление государственных (муниципальных) услуг на всей территории РФ должно осуществляться единообразно и соответствовать условиям качества, удовлетворяющим население. Для этого устанавливается стандарт их исполнения. Стандарт государственной (муниципальной) услуги может утверждаться самостоятельно или в составе административного регламента нормативно-правовым актом органа исполнительной власти. Последовательность действий в развитии стандартизации деятельности органов власти можно определить следующим образом: организационная подготовка, сбор информации, исследование, разработка проекта требований к порядку предоставления услуги, апробация проекта предоставления услуги или функции, обсуждение и экспертиза проекта, доработка и утверждение административных регламентов (стандартов), внедрение административных регламентов, мониторинг исполнения и пересмотр административных регламентов.

При разработке административных регламентов следует учесть качество предоставляемой услуги и качество обслуживания.

Качество государственной (муниципальной) услуги — совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять потребности получателя в плане содержания и результата услуги. Качество и доступность услуги оцениваются удовлетворением функциональных и информационных потребностей получателя. К критериям качества услуги следует относить: доступность информации об услуге, потраченное на получение услуги время, удобство графика работы учреждений, длительность и условия

ожидания приема, организацию очередности, обращение обслуживающих специалистов.

Стандартизация деятельности органов исполнительной власти посредством внедрения административных регламентов предоставления услуг и исполнения функций служит основой для разработки показателей эффективности деятельности учреждений

органов исполнительной власти и работников. В данном контексте рассматриваются показатели снижения бюджетных расходов на предоставление единицы услуги в результате унификации, стандартизации выполнения функции или предоставления услуги и показатели сокращения времени обслуживания получателя услуги.

#### Список использованной литературы

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах: одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р.
2. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15 авг. 2001 г. № Пр-1496.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.
6. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261.
7. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М., 2005.
8. Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

#### Referenses

1. Kontseptsiya administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006–2008 godakh: odobrena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 25 okt. 2005 g. № 1789-r.
2. Kontseptsiya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: utv. Prezidentom RF 15 avg. 2001 g. № Pr-1496.
3. O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ.
4. O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ.
5. O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ.
6. O federal'noi programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009–2013 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 10 marta 2009 g. № 261.
7. Povyshenie effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti: podkhody k provedeniyu administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii. M., 2005.
8. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: per. s angl. / obshch. red. S.A. Batchikova, S.Yu. Glaz'eva. M., 1998.