

## К ПРОБЛЕМЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ЕДИНИЦАМИ

*Критически анализируются используемые подходы к оценке эффективности управления административно-территориальными единицами (субъектами РФ и муниципальными образованиями). Рассмотрен методологический подход к системной оценке эффективности управления сложными социально-экономическими системами, основанный на классической теории эффективности.*

### **Ключевые слова:**

*классическая теория эффективности, критерии эффективности, объект управления, показатели эффективности, субъект управления, эффективность.*

Задача определения эффективности сложных социально-экономических систем, к которым относятся административно-территориальные единицы, по сути, является, ключевым элементом оценки результатов управления, осуществляемыми органами исполнительной власти.

Вместе с тем, на практике, к сожалению, сложилась ситуация, при которой в органах исполнительной власти различного уровня приоритет в оценке результатов деятельности отдается функциональным (косвенным по своей сути) признакам, а не конечным результатам, проявляющимся во внешней среде (в объекте управления). Одновременно имеет место несогласованность критериев и показателей, как по вертикали, так и по горизонтали организационных структур.

В результате в органах государственного и муниципального управления выполняется большой объем излишних работ и, наоборот, нужные задачи устраняются из регламентов деятельности; становится невозможным или затруднительным конкретизировать меру и масштаб ответственности структур и должностных лиц за результаты деятельности; административно-правовые акты, регламентирующие управление (уставы, положения, инструкции), не соответствуют своему назначению и т.д. В этом случае деятельность органов исполнительной власти становится ориентированной на проведение мероприятий (сессий, совещаний, проверочных рейдов, заседаний и т.п.), а не на повышение качества и эффективности исполнения работ по достижению конечных результатов и разрешения имеющихся проблем. Иными словами, осуществляется **управление по мероприятиям**, а не **управление по целям**.

При всей кажущейся простоте понятия «эффективность», его использование как в решении теоретических задач, так и в практической плоскости представляется достаточно сложным и противоречивым. Тем не менее, распространенность данного термина свидетельствует о необходимости обосновать данное понятие, применительно к социально-экономическим субъектам, с позиции системного подхода.

В большинстве источников дается представление об эффективности управления как свойстве социально-экономического субъекта, отражающем соответствие (соотношение) экономических результатов и затрат [1; 2, с. 15].

Математически данный подход представляется в виде формулы, содержащейся в ряде работ по экономике:

$$Э_c = P / Z, \quad (1)$$

где:  $Э_c$  – эффективность управления системой;  $P$  – экономические результаты объекта управления;  $Z$  – затраты на управление.

Соответственно, общая эффективность, согласно приведенной формуле, может расти двумя способами: за счет увеличения числителя (что представляется понятным и естественным) и за счет уменьшения знаменателя (за счет снижения затрат). Следование второму способу делает применение данной формулы не только проблематичным, но и абсурдным.

В частности, такое представление об эффективности лежит в популярном лозунге: «максимум продукции при минимуме затрат». Характерно, что данный лозунг, появившийся достаточно давно (еще в период пресловутой «Пятилетки эффективности и качества»), продолжает использоваться и в настоящее время в качестве инструмента оценки эффективности государственных

16 | и муниципальных закупок, реализуемых на основе Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» №94-ФЗ<sup>1</sup>. Подобный же подход используется и для обоснования относительно низких затрат бюджета на образование и науку (причем ссылки на более высокие абсолютные и относительные затраты бюджета на эти сферы в развитых странах мира игнорируются).

Нисколько не способствуют уточнению понятия «эффективность» и такие определения, которые мы оставляем без комментариев, как, например: «эффективность – это научная категория для обозначения единства соответствий, порождаемых действием функционально-целевой детерминации объективных реальностей» [3, с. 27].

Вместе с тем, следует учитывать, что сторонники классической теории эффективности, вклад в развитие которой внесли и советские ученые (в частности, академик А.Н. Колмогоров как основоположник теории эффективности и др.), работавшие преимущественно в сфере оценки эффективности оборонной и космической техники, дают, по нашему мнению, более правильные и приемлемые для практического использования в рассматриваемой сфере трактовки данного понятия [4].

Попытки использовать понятие «**социальная эффективность**» для оценки успешности развития регионов также представляются недостаточно убедительными, поскольку каждый автор, предлагающий систему оценки данного параметра, исходит из собственных оценок и позиций в отношении тех или иных аспектов, характеризующих социальное развитие (базируемых на индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП), рекомендациях Статистического комитета ООН, ВОЗ и т.п.) [5; 6].

В понятиях системного подхода *эффективность* системы можно определить как такое объективное свойство данной целенаправленной системы, которое характеризует степень ее соответствия, пригодности к достижению цели. То есть, эффективность выступает неотъемлемым свойством организационной системы, позволяющим оценить меру и степень достижения цели данной системы.

Соответственно из данного определения следует два важных вывода: во-первых, эффективность присуща любой системе, для которой установлены цели или определены иные требования к ее (системе) функционированию или развитию; во-вторых, эффективность вступает не как статическая, а как динамическая характе-

ристика, появляющаяся в тот момент, когда цели однозначно определены и система приступила к выполнению своих целевых функций.

Необходимо сформулировать основные условия, позволяющие определить и оценить эффективность системы:

- 1) правильное, то есть обоснованное, полное и конкретное определение цели, применительно к конкретной системе или организации;
- 2) обоснованный выбор мер, с помощью которых можно оценить степень достижения цели;
- 3) обоснованный выбор требований к изменению или сохранению значений мер в соответствии с требованиями к достижению конечного результата, то есть цели.

Характерно, что соблюдение данных требований на практике в последние годы являлось скорее исключением из правила. В частности, в оценке деятельности научных и инновационных организаций использовался главный критерий: увеличение экономического эффекта на рубль затрат. В результате из портфеля организаций данной сферы стали стремительно исчезать темы, требующие новых нестандартных подходов, творчества и, соответственно, дополнительных затрат. Недавние меры Минобразования России по оценке эффективности вузов, предшествующие преобразованиям по их укрупнению, также использовали подходы, основанные на подобном недостаточно обоснованном понимании эффективности.

Меры, на основе которых определяется степень достижения цели, в теории эффективности называются **показателями эффективности**, а условия или требования к изменению величины или значений этих показателей, которые определяют заданный конечный результат – **критериями эффективности**.

Следует отметить, что при выборе показателей и критериев эффективности применительно к конкретной системе (то есть без попытки использовать универсальные показатели и критерии) необходимо руководствоваться принципом соответствия (называемым также принципом Колмогорова), согласно которому необходимо стремиться к достижению полного (или максимально возможного) соответствия цели и отображения ее в показателях и критериях эффективности. Данный принцип соответственно означает, что желательный и обоснованный конечный результат должен быть адекватно отображен в некоторой совокупности (множестве) мер, в требуемых изменениях значений этих мер

или в ограничениях, которые налагаются на эти изменения.

Из принципа соответствия следует, что чем больше и сложнее рассматриваемая система (например, субъект РФ или муниципальное образование), а также разнообразнее ее цели, тем больше показателей и критериев необходимо использовать для описания результатов достижения этих целей. Кроме того, показатели, которые не могут отражать необходимые конечные результаты, нельзя использовать в качестве показателей эффективности.

Показатели эффективности можно представить в виде количественных, качественных, вероятностных и других мер или признаков.

Поскольку большинство рассматриваемых систем (в том числе административно-территориальных единиц) ориентировано на развитие, то актуальной становится задача определения эффективности развития. Причем сложность решения данной задачи связана с тем, что в ней по существу необходимо определить, насколько и в каких пределах должно изменяться на определенном отрезке времени значение (величина) каждого показателя эффективности во всей совокупности показателей, используемых для описания целей развития системы. Соответственно для решения данной задачи принципиальное значение имеет **качество прогнозирования** развития ситуации. Это тоже проблема, поскольку в России в последние годы прогнозирование осуществляется в основном по одному из достаточно многочисленных и возможных для применения методов прогнозирования, а именно: путем использования простой экстраполяции имеющихся тенденций. Подобный подход к прогнозированию был известен и ранее, только он использовался теми специалистами, которые работали над пятилетними планами развития СССР, и обозначался, как «планирование от достигнутого» [7, с. 87].

А поскольку идеология используемого до настоящего времени социально-экономического прогнозирования не претерпела существенного изменения, а значительная часть специалистов, занимавшихся до этого планированием, плавно перешла к прогнозированию, то можно говорить о произошедшем на этапе становления рыночной экономики переходе от «планирования от достигнутого» к «прогнозированию от достигнутого», который не привел к росту качества прогнозирования.

Вместе с тем, в рассматриваемой сфере известно свыше 300 методов прогнозиро-

вания, но чаще всего используются, помимо простых экстраполяций, математико-статистические методы (корреляционный, регрессионный, факторный и таксономический анализ), экспертные (эвристические) методы, в том числе приобретающий популярность метод «Форсайт», функционально-стоимостной анализ (ФСА), сценарный метод, имитационное моделирование и другие.

Следует отметить, что ситуация с использованием прогнозирования осложняется тем, что процессы реформирования в социально-экономической сфере России продолжаются, а это приводит к частой смене приоритетов развития, не говоря уже об изменениях в нормативно-правовой базе.

Не случайно, в ряде регионов России после принятия известных указов президента России от 7 мая 2012 г. (№№ 596, 599, 601, 605, 636), провозгласивших ряд новаций в социально-экономической политике, началась компания по радикальному изменению региональных «Стратегий-2020». Это одновременно свидетельствует о том, что при разработке подобных документов не было учтено положение о необходимости включения механизма корректировки документа, основанного на использовании принципов проблемно-ориентированного управления.

Рассматривая упомянутую выше формулу оценки эффективности, в основе которой лежит сопоставление результата с затратами (то есть, «максимум продукции при минимуме издержек»), отметим, что она может быть верной только в очень узком диапазоне производства той продукции, которую авторы эволюционной теории современной экономики Р.Р. Нельсон и С.Дж. Уинтер определяют как рутину [8, с. 36] (например, производство лопаты, состоящей из металлического штыка и деревянного черенка, которую некоторые производители пытаются усложнить, увеличивая число компонентов). Во всех остальных случаях (для более сложных объектов) приемлемость данной формулы весьма сомнительна. Тем более, что достижение максимального результата (эффекта) при минимуме затрат математически является задачей о совпадении двух экстремумов на одном и том же множестве аргументов, что теоретически разрешимо только для отдельных частных случаев.

Для обоснования этого вывода целесообразно также рассмотреть две задачи, лежащие в основе теории эффективности: прямую и обратную.

$$\left. \begin{array}{l} \text{Прямая задача:} \\ \text{при: } Z \leq Z_{\text{огр}} \end{array} \right\} \begin{array}{l} \Theta \rightarrow \max \\ \\ \end{array} \quad (2)$$

$$\left. \begin{array}{l} \text{Обратная задача:} \\ \text{При } Z \rightarrow \min \end{array} \right\} \begin{array}{l} \Theta \geq \Theta_{\text{огр}} \\ \\ \end{array} \quad (3)$$

где:  $\Theta$  – критерии эффективности, которые должны быть определены, как правило, не в стоимостных показателях (как чаще всего практикуется в российской экономике и статистических выкладках), а в показателях, характеризующих натуральные результаты<sup>2</sup> функционирования сложной системы, например, увеличение продолжительности жизни, снижение безграмотности, увеличение спроса на конкурентоспособную продукцию, производимую в регионе и т.п.;  $Z \rightarrow \max$  – рост совокупных потребностей для достижения результата затрат;  $\Theta \geq \Theta_{\text{огр}}$  – заданный результат (эффект);  $Z \leq Z_{\text{огр}}$  – совокупные затраты должны быть не больше заданных, ограниченных затрат.

Отметим, что, например, промышленный оборонный комплекс России традиционно придерживался обратной задачи, то есть задавались исходные, потребные тактико-технические требования к разрабатываемой боевой технике, а затем определялись те КБ, которые могут выполнить эти требования при наиболее экономичном варианте. Не случайно по ряду образцов военной техники Россия и в настоящее время опережает развитые страны.

Как следует из практики, определение эффективности чаще используется для оценки результативности, полезности объекта управления. Значительно реже определяется эффективность для оценки субъекта управления, а фактически – для оценки системы управления.

Системное рассмотрение проблем эффективности позволяет сделать заключение, что необходимым условием для определения, измерения и оценки эффективности любого органа управления (системы), является наличие адекватно сформулированных (обоснованных) целей субъекта, правильный подбор показателей эффективности и выбор (назначение) критериев, достаточно адекватно отражающих цели и индикаторы их достижения. Сложность и трудность решения данной задачи обусловлены сложностью самой системы управления (социально-экономическое развитие административно-территориальной единицы). Соответственно для оценки эффективности необходимо

следующее. Во-первых, использовать показатели, характеризующие воздействие (прямое, либо косвенное) субъекта на объект управления, то есть показатели, ориентированные вовне (на конечный результат), для чего необходимо установить функциональные взаимосвязи между деятельностью органа власти и результатами от воздействия данной деятельности на экономику, социальную систему, экологию и другие составляющие (подсистемы) объекта управления. Во-вторых, для оценки эффективности потребуются применение таких показателей, которые характеризуют внутреннюю организацию (процессы и механизм) управления. При этом необходимо выбрать такие показатели, которые позволят: оценить полезность (например, учет ресурсной базы и других сторон потенциала подведомственной территории) принимаемых управленческих решений; отсутствие признаков нанесения ущерба тем или иным субъектам и территориям; пригодность для подобных действий существующей структуры управления; уровень и полноту правового, финансового, материально-технического, методического, кадрового, информационного и других видов обеспечения.

Следовательно, для измерения и оценки эффективности управления целесообразно разработать достаточно большой и сложный (ограниченный полнотой соответствия целям) набор критериев и показателей, а также определить приоритет (важность, вес) каждого из них относительно общего конечного результата. Соответственно будем считать **эффективным управление**, в котором отсутствуют или минимизированы недостатки по основным, наиболее важным показателям, а по остальным они достаточно легко устранимы и не представляют неразрешимых проблем.

В этом случае также появляется возможность оценить **оптимальность управления**, то есть оптимальным можно считать орган управления (власти), у которого значения показателей эффективности являются наилучшими из таких значений для сравниваемых в режиме эталонного сравнения органов власти или наилучшими из заданных значений.

Таким образом, можно сформулировать выводы.

1. Проблемы, касающиеся недостаточности верной по методологическим принципам оценке эффективности, могут серьезно отражаться на конкретной ситуации в жизнедеятельности социально-экономических систем разного типа (в частности, это может касаться

- ухудшения качества государственных и муниципальных закупок, выдвижения не подкрепленных ресурсами инновационных инициатив и т.п.) и, в конечном итоге, благодаря ошибочным управленческим решениям, тормозить рост качества жизни населения.
2. Эффективное управление сложными системами, к которым относится социально-экономическое развитие регионов, требует использования методологически обоснованной трактовки эффективности, основой которой может быть классическая теория эффективности, применимая и в современных условиях.
  3. Главным принципом, которым необходимо руководствоваться при формировании, анализе и совершенствовании территориального органа исполнительной власти, выступает **целенаправленность** каждой структуры, каждого должностного лица. То есть, деятельность этих элементов системы управления должна быть ориентирована на конкретные, конечные результаты, определяемые общим назначением (генеральной целью, миссией) органа власти; функциональными особенностями предмета ведения, на который воздействует данный субъект; особенностями стратегии, которую необходимо реализовать для решения имеющихся проблем, для предупреждения возникновения новых проблем или для перехода субъекта и объекта управления в новое состояние.
  4. Эффективность системы управления в целом и каждого структурного звена определяется по совокупности показателей эффективности для всех предметов ведения, которые являются объектами управления, а также по показателям, характеризующим внутриорганизационную (аппаратную) деятельность органа власти.

### Список литературы:

- [1] Крук Д.М., Дейнеко О.А. и др. Основы управления производством / Учебник для студ. экон. спец. ВУЗов; под ред. Д.М. Крука; 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Экономика, 1998. – 255 с.
- [2] Щербаков А.И. Совокупная производительность труда и основы ее государственного регулирования. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 777 с.
- [3] Проблемы программно-целевого управления / Под ред. Г.С. Поспелова. – М.: Наука, 1981. – 460 с.
- [4] Колмогоров А.Н. Теория вероятностей и математическая статистика. – М.: Наука, 1986. – 534 с.
- [5] Парфенов В.Г. Социальная эффективность управления регионами России по критерию качества жизни населения: актуальные проблемы и социальные ожидания // Социум. Азия. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.pandia.ru/text/77/230/32759.php>
- [6] Тюриков А.Г., Якунин А.С. Социальная эффективность управления регионом: сущность и особенности оценки по критерию качества жизни населения // Россия: тенденции и перспективы развития: Материалы XI Международной научной конференции 16–17 декабря 2010 г. Вып. 6. – Ч. 2. – М.: ИНИОН РАН, 2011. – С. 100–101.
- [7] Пимкин С.Н., Лукин М.В., Нестеров В.В. Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. – СПб.: Изд-во РГПУ им А.И. Герцена, 2002. – 199 с.
- [8] Нельсон Р.Р., Уинтер С.Дж. Эволюционная теория экономических изменений. – М.: Дело, 2002. – 536 с.
- [9] Ханин Г. Лукавая цифра // Ситуация в России. – 2003, № 11/12, декабрь. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.situation.ru/>.

<sup>1</sup> Характерно, что и в рамках нового Федерального закона от 25.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной форме в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных служб», принцип оценки эффективности, несмотря на его обоснованную критику, не был изменен.

<sup>2</sup> О необходимости применения натуральных показателей в противовес привычным, стоимостным, см., в частности: [9].