

УДК 338.46(470)

ББК 65.495(2Рос)

© Калашников К.Н.

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: ОГРАНИЧЕНИЯ И НЕПРЕОДОЛИМЫЕ СЛОЖНОСТИ



КАЛАШНИКОВ КОНСТАНТИН НИКОЛАЕВИЧ

кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела  
исследования уровня и образа жизни населения

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук

E-mail: konstantino-84@mail.ru

*Эффективное управление организацией в современном мире является важнейшим условием ее успеха и даже выживания, что в наибольшей степени касается коммерческих структур, но становится актуальным и для системы государственного управления и учреждений социальной сферы. Традиционно общественный сектор рассматривался как сфера «безмятежного» существования, где организации концентрировались на процессе оказания услуг без особой опоры на эффективность и достижение высоких результатов. Эта ситуация начала меняться с середины 1980-х годов, когда все большую популярность в государственном управлении стали приобретать принципы New Public Management, которые, в отличие от подходов традиционной концепции Public Administration, ориентируют учреждения на эффективность, достижение результата и в целом применение в управлении общественным сектором традиционных для бизнеса инструментов мотивации сотрудников, планирования и контроля деятельности. Все большую актуальность в социальной сфере и в целом в общественном секторе приобретают вопросы оценки эффективности управления. Изменения происходят прежде всего в понимании роли органов исполнительной власти, от которых общество ждет эффективности и прозрачности, а также нацеленности на конкретный значимый результат. Вместе с тем оценка эффективности государственного управления весьма и весьма затруднена объективными причинами. Так, оказание государственных услуг чаще всего представляет собой низкоспецифичную деятельность с большими объемами, которую крайне сложно контролировать. Государственные власти, невзирая на это ограничение, стремятся разработать и включить в практику формализованные методики оценки эффективности государственного управления. Однако в действительности эти жестко регламентированные схемы скрывают множество на первый взгляд невидимых проблем методологического и методического характера, в результате полученные с их помощью оценки в лучшем случае мало говорят об эффективности как таковой или в худшем случае от-*

*крывают широкие возможности для манипуляции данными и подгонки «под ответ». Автор статьи анализирует границы применимости формализованных методик оценки эффективности исполнительной власти, принимая за основу теоретико-методологическую модель Вулкока–Притчетта–Израэля–Фукуямы и обращаясь к примерам из российской и зарубежной практики государственного управления.*

*Государственное управление, исполнительная власть, оценка эффективности, низко-специфичная деятельность с большим объемом.*

*«... можно не сомневаться, что когда делаются заявления относительно эффективности или неэффективности правительственных действий, они редко когда могут иметь серьезные основания»*

*Г. Саймон,*

*Общественное администрирование*

Многие десятилетия общественный сектор был сферой автономного существования, где организации концентрировались на своей деятельности без особой опоры на рациональность затрат и достижение высоких результатов, а сам вопрос об оценке эффективности применительно, скажем, к здравоохранению или культуре еще в середине прошлого века показался бы неуместным и даже кощунственным. Однако во второй половине XX столетия расходы на государственные службы столь расширились, а уровень притязаний граждан к качеству и доступности государственных услуг столь возрос, что вопросы эффективности начали обостряться на всех уровнях государственного управления, требуя от властей ответов и решительных действий<sup>1</sup> [6; 7; 8].

<sup>1</sup> Государственное управление в настоящей статье будет охватывать сферу исполнительной власти с ее бюро-кратическим аппаратом (в англ. языке – state) и сеть подведомственных этим органам власти организаций. Не углубляясь в расшифровку терминов «общественный сектор» и «социальная сфера», скажем, что в качестве иллюстраций к обсуждаемым в статье проблемам будут чаще всего привлекаться примеры из здравоохранения – сферы с внушительным государственным участием, однако надо иметь в виду, что эти проблемы являются в значительной степени универсальными для практики управления в общественном секторе и социальной сфере.

И эти действия последовали. С середины 1980-х годов все большую популярность в государственном управлении стали приобретать принципы New Public Management, которые, в отличие от подходов традиционной концепции Public Administration, ориентируют учреждения на эффективность, достижение результата и в целом применение в управлении общественным сектором традиционных для бизнеса инструментов планирования и контроля деятельности, мотивации сотрудников и прочих [7].

Эта конвергенция частного и общественного секторов в подходах к управлению идет весьма активными темпами и в России, однако на этом пути все еще остается ряд сложностей, в частности, с трудом поддается оценке результат деятельности исполнительной власти и его соотношения с затраченными политическими усилиями и ресурсами, направляемыми на его достижение. Впрочем, эта проблема в той или иной степени имеет место практически во всех сферах государственного управления.

Есть вполне объективные причины, препятствующие тому, чтобы эффективность деятельности исполнительной власти стала предметом точной количественной оценки. Вот что по этому поводу пишет выдающийся американский экономист, нобелевский лауреат Г. Саймон в классическом труде «Public Administration» (в русскоязычном переиздании – «Менеджмент в организациях»): «В целом мы знаем очень мало о том, как измерять эффективность управления. Гораздо легче измерять то, что Вальдо на-

зывает «эффективностью различных инструментов и процедур механического и рутинного характера». С достаточной степенью точности мы можем определить, дешевле ли один метод очистки улиц, чем другой, будет ли один тип покрытия дороги держаться лучше, чем другой, и т. п. Именно в таких областях, где связь между средствами и целями легче всего проследить, с наибольшим успехом можно осуществить оценку эффективности» [11].

Вряд ли станет новостью факт, что политические решения принимаются в лучшем случае на основе общественного консенсуса или компромисса, в худшем же случае – из верности ключевому, но весьма рискованному с позиций общественного мнения критерию – экономичности, однако негативная сторона оптимизационных мероприятий часто замалчивается. Как утверждает в уже упомянутой книге Г. Саймон, термин «эффективность» уже давно стал неким символом, инструментом для политических манипуляций [11]. Как правило, в речах лиц, ответственных за принятие решений, эффективность означает либо принципиальное одобрение выбранного курса, реализуемой программы и т. д., либо выбор наиболее экономичной альтернативы, однако последнее редко совпадает с интересами большинства граждан и чревато ростом социальной напряженности. Это особенно опасно в России, где инструменты защиты прав граждан и институты гражданского общества находятся в зарождающемся состоянии.

О сложности и даже невозможности количественной измерения результата деятельности в государственном управлении и социальной сфере говорят многие авторитетные ученые, общественные деятели и бизнесмены, однако потребность в этих методиках и их практическая актуальность все более возрастают. В русле социальных реформ политика требует известной «страховки фактами»,

привлечения к принятию решений строгой научной базы, опоры на объективную информацию, подтверждающую, что эти решения в сложившихся условиях являются единственно верными. В ответ на объективные запросы система реагирует движением по пути наименьшего сопротивления, а именно повсеместным использованием формализованных методик оценки эффективности государственного управления, что нередко происходит без должной рефлексии и критического анализа. В результате складывается парадоксальная ситуация, когда формально в основе управленческой деятельности лежат строгость цифр и бесстрашие фактов, однако достоверность и валидность используемой для этих целей информации, а также качество применяемых методик часто не выдерживает серьезной критики<sup>2</sup>.

В данной статье мы возьмем на себя смелость показать, что широкое использование в сфере оценки эффективности государственного управления жестких, формализованных методик не только не избавляет от сложностей, на решение которых они были направлены, но и приводит к ряду фундаментальных и часто непреодолимых проблем. Этот тезис будет доказан на ряде ярких примеров, взятых из практики управления.

\*\*\*

Сложность управления в общественном секторе была блестяще показана Ф. Фукуямой в книге «Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI

<sup>2</sup> Эта практика стала настолько привычной, что распространилась и на академическую сферу: сегодня каждый исследователь стремится разработать свою оригинальную методику оценки эффективности управления, найти тот уникальный рецепт – набор индикаторов и способ их унификации, который бы удачно подошел для использования органами власти.

веке». Обращаясь к модели М. Вулкока и Л. Притчетта, описанную ими в работе «Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development» (они выделили два аспекта работы в общественном секторе – интенсивность, *transaction intensive*, и дискреционность, *discretionary*, деятельности), Фукуяма несколько модифицирует ее, вместо дискреционности (делегирования полномочий) используя введенную А. Израэлем категорию специфичности, относящуюся к возможности контролировать сервисный продукт [13; 16].

Графически варианты дихотомии по двум указанным критериям представляются Ф. Фукуямой в виде матрицы «Объем деятельности – специфичность». Каждый из четырех квадрантов иллюстрирует варианты проблемы контроля. Легче всего мониторинг осуществляется в квадранте I, где концентрируется высокоспецифичная и одновременно слабоинтенсивная деятельность. Наибольшие проблемы мониторинга и контроля встречаются в тех видах деятельности, которые попадают в квадрант IV, поскольку здесь низкая специфичность услуг дополняется их большими объемами, которые чрезвычайно сложно охва-

тить какими бы то ни было наблюдениями или замерами (рис. 1, 2).

Если рассматривать управление общественным сектором на государственном уровне, то самыми проблемными зонами контроля становятся гуманитарные программы начального образования, профилактической медицинской деятельности, профориентационной работы, социальной рекламы и др.

Например, результаты деятельности врачей первичного звена (терапевты, врачи общей практики), в отличие от хирурга, отличаются низкой специфичностью и с трудом поддаются оценкам. Врач-терапевт может посоветовать пациенту тот или иной способ лечения, но больной может не последовать данным рекомендациям, а в случае, если последует им, результат может сказаться лишь в отдаленном будущем, а может и вообще не сказаться. В любом случае его оценка требует сравнения с той ситуацией, которая сложилась бы в результате того, что больной не последовал бы данному совету, что само по себе невозможно. Это вовсе не значит, что врач не выполняет важной функции или что ее можно было бы выполнить лучше или хуже; просто эффективность его действий трудно поддается измерению. Еще труд-

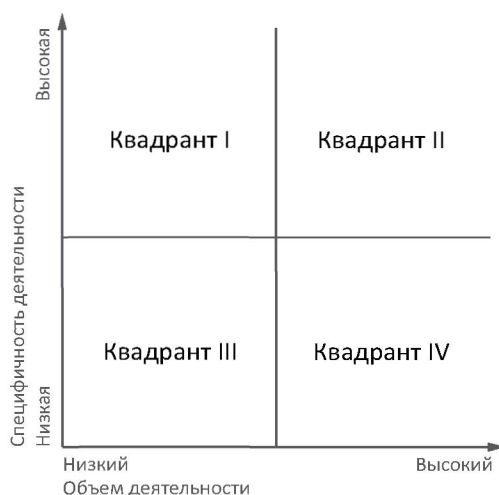


Рис. 1. Матрица «Объем деятельности – специфичность»

Специфичность деятельности	Высокая	I. Высокоспецифичная деятельность с малым объемом: – обслуживание реактивных самолетов; – обслуживание АЭС	II. Высокоспецифичная деятельность с большим объемом: – электроэнергетика; – жилищно-коммунальное хозяйство крупных городов; – гражданская авиация
	Низкая	III. Низкоспецифичная деятельность с малым объемом: – деятельность министерства обороны в отсутствие военных конфликтов; – программы повышения квалификации госслужащих; – исследовательские проекты в области гуманитарных наук	IV. Низкоспецифичная деятельность с большим объемом: – начальное и среднее образование, особенно в сельской местности; – медицинская профилактика; – профориентационная работа; – деятельность в сфере культуры
		Низкий	Высокий
Объем деятельности			

Рис. 2. Примеры распределения видов деятельности в матрице «Объем деятельности – специфичность»

нее измерить эффективность деятельности такого учреждения, как центр медицинской профилактики. Самое большее, что может руководство такой структуры, отчитываясь об итогах своей работы, это предоставить данные о количестве проведенных семинаров по теме здорового образа жизни, объемах выпущенной и распространенной печатной продукции о вреде курения и неправильного питания и т. д., однако к результату в собственном смысле слова все эти мероприятия имеют весьма косвенное отношение.

Сравнительно более доступная возможность контроля присутствует в сферах деятельности с высокой специфичностью. Пусть и нет гарантии того, что практика контроля в данной области будет успешно налажена, однако принципиальные возможности для этого широки. В одном комедийном телефильме герой решил попробовать себя в парикмахерском деле, не имея ни образования, ни опыта. Уже первому клиенту для понимания того, что его обслужил самозванец, стоило лишь увидеть свое отражение в зеркале после стрижки. Можно себе представить, каков был его ужас. Однако если бы он оказывал услуги астролога, будучи также некомпетентен и в этом «ремесле», то мог бы рассчитывать на определенный успех. Электроэнергетика,

гражданская авиация, железнодорожный транспорт – все эти сферы объединены общим свойством: ошибки управления здесь проявляются сразу и часто оборачиваются драматичными последствиями. В качестве иллюстрации крайне специфической деятельности А. Израэль приводит обслуживание реактивного самолета, предполагающее высокий уровень квалификации, которую трудно имитировать [13]. Действительно, если механик некомпетентен, последствия его ошибок не замедлят сказаться. Обслуживание гражданских самолетов характеризуется довольно широкими объемами деятельности, но ее недобросовестное исполнение также может обернуться весьма плачевными последствиями. Приведем пример из истории российской авиации, хотя авиалинии могут работать и в государственном, и частном секторах. 2 апреля 2012 года вблизи г. Тюмени упал пассажирский самолет АTR-72 авиакомпании UTair, в результате погибли более 30 человек. Как выяснилось в ходе следствия, непосредственной причиной катастрофы явилось то, что перед вылетом не была проведена необходимая противообледенительная обработка воздушного судна. Этот пример является ярким свидетельством того, что в сферах с высокой специфичностью деятельности любые упущения, в данном

случае – несоблюдение норм технического обслуживания воздушного судна, не может долго оставаться незамеченным, однако об этих проблемах начинают говорить лишь после аварий и катастроф, уносящих человеческие жизни.

Другой наглядной иллюстрацией «драматичности упущений» представляется сравнение деятельности структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов) культуры и здравоохранения. Промахи в управлении здравоохранением могут обернуться ростом смертности населения, который в отдельных случаях не заставляет себя долго ждать, тогда как деятельность подразделений управления культуры, занимающегося, скажем, организацией культурно-развлекательных мероприятий, практически не может быть чревата сколько-нибудь заметными негативными последствиями для граждан, по крайней мере, эти последствия будут несравнимо менее драматичными. Речь не идет о бесполезности деятельности органов управления в сфере культуры, мы лишь хотим подчеркнуть, что к ней можно применить крайне слабые возможности контроля, что, в свою очередь, порождает опасность стагнации из-за нерадивости управления, но и вместе с тем – риск ослабления внимания вышестоящего руководства к развитию отрасли и отдельных учреждений, поскольку слишком велик соблазн практически безбоязненно пустить все на самотек. Так, для российских библиотек обычна ситуация, когда выделяются крайне малые средства на развитие, в том числе на приобретение новых книг, однако итоговые показатели деятельности за отчетный период принимаются вышестоящим руководством только с четкой восходящей динамикой. Действительно, они видят здесь мало поводов для опасения: устаревшие библиотечные фонды сами по себе не могут привести к социальной катастрофе.

В связи с этим здравоохранение пользуется большим авторитетом как отрасль, но и требования граждан к ее функционированию весьма высоки. В ряде случаев, когда возможности медицинских служб по спасению жизни и здоровья населения ограничены (в списке целевых индикаторов реализации Государственной программы РФ «Развитие здравоохранения», приведенном в таблице 2, помимо прочего имеются такие критерии, как распространенность потребления табачной и алкогольной продукции, на которые службы здравоохранения практически не могут повлиять), они все же рискуют вызвать возмущение общественного мнения с несравнимо большей вероятностью, чем представители сферы культуры, а их деятельность может быть негативно оценена общественностью даже в тех случаях, когда их мнение о собственной эффективности будет положительным.

Таким образом, сложность контроля и мониторинга в общественном секторе осложняется тем, что результат не поддается формализованной оценке. Однако проблема в том, что это не становится помехой в поиске или разработке методик оценки эффективности в общественном секторе. Так, органы власти в России с 2000-х гг. находят, пожалуй, единственно возможное для себя решение данной проблемы контроля, формулируя ориентиры развития, например, в виде количественных показателей, которые отражают преимущественно результаты деятельности государственных структур, учреждений и, если рассматривать микроуровень, отдельных специалистов.

В качестве примера приведем Государственную программу развития здравоохранения Российской Федерации, разработанную Минздравом России в сотрудничестве с научной и медицинской общественностью, в которой определены основные приоритеты, цели, задачи,

основные направления развития здравоохранения в среднесрочной перспективе, а также механизмы их реализации и финансовое обеспечение. На основе Государственной программы в регионах разрабатывались местные программы аналогичного формата, но ориентированные на местную специфику, то есть с опорой на более широкий перечень показателей и с корректировкой количественных ориентиров. Например, в перечне целевых индикаторов программы «Развитие здравоохранения Вологодской области» единые для всей страны индикаторы дополнены

рядом показателей, которые отражают ряд острых региональных проблем и обозначены региональной властью как важные (табл. 1).

В недавно опубликованной в журнале «ЭКО» статье «Проблемы оценки эффективности управления общественным здоровьем: анализ нормативно-правовых и программных документов» О.Н. Калачикова и А.В. Короленко, проанализировав степень достижения задач, поставленных в стратегических документах, выявили несогласованность в части приведенных в них индикаторов и запланированных

Таблица 1. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты Государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» на период до 2020 года\*

Целевой индикатор	План-результат	
	РФ	Вологодская область
Смертность от всех причин (на 1 тыс. нас.), чел.	11,4	12,2
Младенческая смертность (на 1 тыс. родившихся живыми), чел.	6,4	6,4
Смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. нас.), чел.	622,4	649,4
Смертность от дорожно-транспортных происшествий (на 100 тыс. нас.), чел.	10,0	7,8
Смертность от новообразований (в т.ч. от злокачественных) (на 100 тыс. нас.), чел.	190,0	195,1
Смертность от туберкулеза (на 100 тыс. нас.), чел.	11,2	6,8
Потребление алкогольной продукции (в перерасчете на абсолютный алкоголь) (на душу населения в год), литров в год	10,0	10,0
Распространенность потребления табака среди взрослого населения, %	26	25%
Зарегистрировано больных с диагнозом активный туберкулез, установленным впервые в жизни, (на 100 тыс. нас.), чел.	61,6	30,0
Обеспеченность врачами (на 10 тыс. нас.), чел.	40,2	34,2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	74,3	74
Количество среднего медицинского персонала, приходящегося на 1 врача, чел.	3:1	4:1
Отношение средней заработной платы врачей и медицинских работников, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги, к средней заработной плате по субъекту РФ, %	2 раза	2 раза
Отношение средней заработной платы среднего медицинского (фармацевтического) персонала к средней заработной плате по субъекту РФ, %	100%	100%
Отношение средней заработной платы младшего медицинского персонала к средней заработной плате по субъекту РФ, %	100%	100%
Материнская смертность (на 100 тыс. родившихся живыми), чел.	–	12,9
Распространенность потребления табака среди детей и подростков, %	–	15%
Охват реабилитационной медицинской помощью пациентов	–	25%
Обеспеченность койками для оказания паллиативной помощи (на 100 тыс. нас.), коек	–	8,7
Удовлетворение потребности граждан, имеющих право на бесплатное получение лекарственных препаратов, в необходимых лекарственных препаратах, %	–	98
Доля учетной и отчетной медицинской документации, представленной в электронном виде в соответствии с едиными стандартами, %	–	95
Фондооснащенность учреждений здравоохранения, руб. на 1 кв. метр	–	420586

Источники: Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения» на период до 2020 года, Государственная программа «Развитие здравоохранения Вологодской области» на период до 2020 года. Приводится по данным Министерства здравоохранения РФ, а также по: Калачикова О. Н., Короленко А. В. Об оценке эффективности управления общественным здоровьем // ЭКО. – 2015. – № 05. – С. 141–151.

сроков реализации намеченных целей, а также использование показателей, в достижении которых усилий здравоохранения явно недостаточно [8]. Вместе с тем самого пристального внимания заслуживает более глубокая методологическая проблема: понять, какова принципиальная применимость подобных подходов в государственном управлении.

Иногда в деятельности органов власти такая схема может оказаться вполне продуктивной. Е.Ш. Гонтмахер приводит очень яркий пример из деятельности канцелярии канадского премьер-министра: во время предвыборной компании партии выдвигают конкретные, количественные параметры социально-экономических успехов, которых они планируют добиться в случае победы в конкурентной политической борьбе (например, снизить безработицу на столько-то процентов). Когда партия приходит к власти, премьер-министр еженедельно требует от кабинета министров отчета о проделанной работе по достижению данных электорату обещаний [2]. В этом случае механизм стимулирования результативности правительства опирается на общественный консенсус, поэтому измерение степени достижения запланированных количественных показателей как критериев эффективности исполнительной власти имеет право на существование. Однако предложение проводить аналогичный анализ эффективности государственного управления в России имеет мало оснований, поскольку формулировка приоритетов, ориентиров и параметров деятельности правительства осуществляется без предварительного широкого обсуждения этих вопросов, нередко они имеют произвольный характер. Российские чиновники практически не прибегают и к двусторонним контактам, не сформированы и рациональные системы сбора информации и ее доставки на столы чиновников,

в результате ценная информация может не доходить до нужного адресата. Поэтому для России пример того, как нелегко принимался в США антикризисный закон Полсона, остается в области благих пожеланий.

Разработка и формализация конкретных направлений и параметров желаемого будущего, особенно закрепленных государственными стратегическими документами, бесспорно, представляет большую ценность для повышения эффективности государственного управления, однако исследователям следует понимать узкие границы применимости подобного подхода. Следует различать внутренние и внешние механизмы контроля, первые принимаются органами власти для внутреннего использования, внешние – независимыми организациями. Степень достижения поставленных задач скорее отражает результативность процесса, нежели эффективность в подлинном смысле слова, но вместе с тем методологически ошибочными представляются арифметические расчеты отклонений значений фактических показателей от заданных ориентиров.

Возвращаясь к введенному ранее термину драматичности упущений, подчеркнем, что на территориальном уровне показатели эффективности перестают иметь то значение, которые они имеют в рамках учреждения. Так, смерть пациента в операционной – это факт более очевидный и наглядный, чем абстрактный показатель смертности населения в регионе. Поскольку люди умирали и будут умирать всегда, возникает необходимость установить грань статистического показателя смертности, пересечение которой будет свидетельствовать о неэффективности. Однако максимум, что можно сделать в этой ситуации, – это провести сопоставление показателей в рамках динамического ряда или в контексте анали-



за межрегиональных различий, что требует качественного и часто детального исследования, сама необходимость которого девальвирует ценность формализованной методики как таковой.

Уже стало обычной практикой в методических схемах оценки эффективности государственного управления «разбавлять» сухие статистические показатели результатами социологических опросов на предмет удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, однако и здесь имеются существенные проблемы интерпретации результатов. Во-первых, опросы населения часто проводятся «заинтересованными» субъектами, тогда как в желаемом варианте они должны стать предметом компетенции независимых экспертов, на позицию которых не должны влиять ни административные, ни финансовые факторы. Во-вторых, и опросы не дают объективной информации, социологи также интерпретируют полученные данные в известных пределах условностей, а также в ореоле морально-нравственных ценностей, которые они разделяют. В итоге полученные результаты носят отпечаток той самой субъективности, война с которой изначально была объявлена.

Остановимся подробнее на проблеме формализованной оценки эффективности государственного управления. Под «формализованной» здесь будет пониматься методика, которая сводится к фиксированной и, как правило, закреплённой нормативно-правовыми актами

схеме, включающей чаще всего широкий перечень показателей. Представляется, что методика оценки эффективности, которая пригодна для использования в государственном управлении, должна соответствовать трем основным критериям: доступности исходных данных, прозрачности и валидности (табл. 2).

Если хотя бы один из них не соблюдается, вряд ли можно говорить о функциональности методического аппарата оценки, в этом случае затраты времени и сил на получение результатов не оправдываются качеством полученных данных. Учитывая, что все используемые методики по определению не могут полностью удовлетворять названным требованиям, любые попытки разработать универсальную стандартизованную схему оценки эффективности управления изначально обречены на неудачу. Как бы ответственно ни была осуществлена процедура подбора показателей и формирования алгоритма калькуляции результирующих индексов, их интерпретация потребует применения качественного подхода, а также детализации и предметной проработки отдельных моментов. Результаты формализованных методических подходов к оценке эффективности нельзя принимать безоговорочно, что фактически лишает их главного достоинства, которое по умолчанию приписывается подобным количественным подходам, – функциональности.

Существуют ли механизмы решения этих противоречий? Чисто теоретически инструменты, которые в 1970-е гг.

Таблица 2. Критерии, которым должна отвечать формализованная методика оценки эффективности государственного управления, и их содержание

Критерий	Содержание
Доступность исходных данных	Данные для расчета должны быть общедоступны, систематизированы и собираться регулярно, чтобы добиваться универсальности методики и возможности использовать ее в режиме мониторинга
Прозрачность и простота методики расчета	Суть инструментария оценки должна быть понятна широкому кругу лиц и исключать эффект «черного ящика»
Валидность оценки	Необходимо добиваться как можно большей меры соответствия результатов методик и поставленных задач

А. Хиршман назвал опциями «выход» и «голос», могут быть полезны для решения проблемы мониторинга низкоспецифичной деятельности с большим объемом, но и их возможности условны [15]. Несмотря на то, что благотворный эффект конкуренции в устранении каких бы то ни было злоупотреблений со стороны участников рынка не нуждается в дополнительном обосновании, она нередко попросту неприменима в сфере общественного администрирования. Сколько бы ни говорили высшие правительственные чиновники о необходимости конкурентной борьбы в сферах здравоохранения и образования, в действительности складывается совершенно обратная ситуация: скорее сами клиенты вынуждены конкурировать друг с другом за получение качественной медицинской помощи, койки в престижной больнице и бюджетного места в образовательном учреждении, часто прибегая к неформальным связям и материальным поощрениям их руководителей.

Вторая опция, «голос», сводится к предоставлению нанимателю более свободного доступа к информации о поведении представителя и механизмам, обеспечивающим его ответственность. В эту категорию входят такие понятия, как федерализм, децентрализация и неправительственные учреждения. Суть их заключается в том, что политическая власть над общественными институтами передается местному самоуправлению, органы которого теоретически, в силу максимальной приближенности к «месту событий», должны иметь больший, чем высшие правительственные инстанции, контроль над ними. Однако Ф. Фукуяма отмечает, что этот «голос» может попросту не донестись до адресата, особенно если речь идет о низкоспецифичной деятельности с большим объемом. Прежде всего, децентрализация помогает в решении проблемы объема деятельности

только в случае контакта местных нанимателей с местными же представителями, но она не способствует решению проблемы специфичности, поскольку на этом пути встают трудности, связанные с оценкой базовой, знаковой деятельности [13]. Более того, сами наниматели должны быть хорошо организованы и обладать надежными инструментами влияния. Институты гражданского общества не появляются сами собой и не создаются в результате политической деятельности, но и, формируясь, они часто бывают отрезаны от реальной власти.

Формализованные схемы оценки эффективности управления в социальной сфере и в целом в области государственного управления призваны минимизировать, нивелировать или вовсе устранить влияние субъективного фактора на процесс реализации политики и добиться такого эффекта, чтобы управление строилось на принципах объективности, транспарентности, открытости, прозрачности (эти критерии по сути являются эвфемизмами термина «подконтрольность»). Однако использование подобных подходов, как показывает практический опыт и элементарный здравый смысл, даже в самой малой степени не помогает решить проблему контроля. Это объясняется сложностью формализованных оценок низкоспецифичной деятельности с большим объемом, что следует принимать как данность, а попытки преодолеть эти ограничения сопряжены с колоссальными затратами времени и сил по сбору данных, проведению расчетов, их интерпретации и обнародованию, не говоря уже о тех примерах, когда недобросовестное использование количественных методов приводит к обратному, негативному эффекту, манипуляциям данными, путанице, двусмысленности и субъективности оценок. Эта субъективность опасна не только возможностью исказить

результаты (фактор личной заинтересованности), но и тем, что выбор критериев оценки, подбор методического инструментария и, наконец, сам процесс ее практического применения и интерпретации полученных результатов содержат массу предпосылок для появления условностей, некорректностей и искажений, поскольку их подбор всегда происходит с учетом критерия «измеримости» и с опорой на ценностные установки, которые никогда не абсолютны. Более того, добыча информации, ее обработка и расчет результирующих показателей не отменяет их дальнейшей интерпретации, которая также не может проходить без субъективного подхода, поскольку разные политические силы, представители различных групп интересов могут иметь весьма различные, а часто и противоположные взгляды на сложившееся положение вещей, значение того или иного события. Наконец, решающее значение имеет контекст, в зависимости от которого одни и те же факты могут принимать различное значение и трактоваться принципиально по-разному.

Оценка эффективности – не самоцель, она необходима лишь как элемент обратной связи в контуре управления, в связи с этим не следует воспринимать жесткие системы отчетности и мониторинга как некую панацею. Напротив, мелочный и слишком формализованный контроль может привести к ограничению работоспособности органов исполнительной власти и учреждений, которые рискуют потерять самостоятельность, инициативу и пространство для маневра, превратившись в бюрократические машины по достижению установленных формальных показателей, весьма условно отражающих эффективность. Однако на сегодняшний день очень вероятен вариант развития событий, когда вместо поиска разумной схемы анализа эффективности управления в общественном секторе, опирающейся на объективный качественный анализ, власть ограничится применением формализованных методик, а в этой сфере пока больше вопросов, чем ответов, и бесконечно много поводов для обоснованного пессимизма.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ворошилов, Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 3 (77). – С. 143–159.
2. Гонтмахер, Е. Ш. Социальная политика в контексте российского кризиса [Электронный ресурс] / Е. Ш. Гонтмахер // ПОЛИТ.РУ. – Режим доступа : <http://polit.ru/article/2009/04/09/sots>
3. Друкер, П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке [Текст] : пер. с англ. / П. Ф. Друкер. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2004. – 272 с.
4. Друкер, П. Ф. Менеджмент [Текст] : пер. с англ. / П. Ф. Друкер, Д. А. Макьярелло. – М. : ООО «И.Д. Вильямс», 2010. – 704 с.
5. Друкер, П. Ф. Эффективный руководитель [Текст] / П. Ф. Друкер. – М. : Иванов и Фарбер, 2012. – С. 217.
6. Дуганов, М. Д. Оценка эффективности расходов на здравоохранение на региональном и муниципальном уровнях [Текст] / М. Д. Дуганов. – М. : ИЭПП, 2007. – 112 с.
7. Дуганов, М. Д. Оценка эффективности расходов на здравоохранение: опыт Вологодской области [Текст] / М. Д. Дуганов, А. А. Шабунова, К. Н. Калашников // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 201–218.
8. Калачикова, О. Н. Об оценке эффективности управления общественным здоровьем [Текст] / О. Н. Калачикова, А. В. Короленко // ЭКО. – 2015. – № 05. – С. 141–151.
9. Маслов, Е. В. Управление персоналом предприятия [Текст] : учебное пособие / под. ред. П. В. Шеметова. – М. : ИНФРА-М; Новосибирск : НГАЭиУ, 1999. – 312 с.

10. Марр, Б. Ключевые показатели эффективности. 75 показателей, которые должен знать каждый менеджер [Текст] / Б. Марр ; пер. с англ. А. В. Шаврина. – М. : БИНОМ, 2014. – 340 с.
11. Саймон, Г. Менеджмент в организациях [Текст] / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – М. : РАГС «Экономика», 1995. – 643 с.
12. Улумбекова, Г. Э. Здравоохранение России. Что надо делать [Текст] / Г. Э. Улумбекова. – 2-е изд. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2015. – 704 с.
13. Фукуяма, Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке [Текст] / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
14. Хейне, П. Экономический образ мышления [Текст] / П. Хейне. – М. : Новости, 1997. – 704 с.
15. Hirschman, A. O. Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States [Text] / A. O. Hirschman. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1970.
16. Woolcock, M. Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development [Text] / M. Woolcock, L. Pritchett. – Washington, DC : Center for Global Development Paper 10, 2002.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Калашников Константин Николаевич* – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: konstantino-84@mail.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

**Kalashnikov K.N.**

#### **EVALUATION OF MANAGEMENT EFFICIENCY IN THE PUBLIC SECTOR: LIMITATIONS AND INSUPERABLE DIFFICULTIES**

*Nowadays effective management of an organization is the most important key to its success and even survival; foremost it concerns commercial entities but also becomes vital for state administration system and institutions of social sphere. Traditionally the public sector was considered the sphere of “rainbows and butterflies” where organizations focused on the process of providing services without any special reliance on efficiency and higher performance. This situation began to change in the mid-1980s when principles of New Public Management started to gain popularity; as opposed to the approaches of the traditional concept of Public Administration, these principles sensitize the institutions to efficiency, achieving results, and in general using in the public sector management business tools for employee motivation, planning and activity control. In social sphere and in the public sector in general issues of evaluation of management efficiency are gaining more significance. First of all the understanding of executive authorities’ role is changing; society expects efficiency and transparency, as well as commitment to a certain significant result. At the same time the evaluation of state administration efficiency is impeded by objective causes. So, state services providing is often the activity with large volumes that is difficult to control. Regardless of this limitation state authorities tend to develop and introduce formal methods of the evaluation of state administration efficiency. But in reality these rigidly regimented schemes have many hidden problems of methodological and methodic nature, and thus the evaluation results achieved with their help at best speak little about the efficiency itself or at worst make it possible to wangle the data and customize “for the answer”. The author analyses limits to applicability of the formal methods of executive authorities’ efficiency evaluation taking as a basis theoretical and methodological model of Woolcock-*

*Pritchett-Izrael-Fukuyama and using examples from the Russian and foreign experience of state administration.*

*State administration, executive authorities, efficiency evaluation, activity with large volumes.*

## REFERENCES

1. Voroshilov N. V. *Effektivnost' gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sushchnost' i podkhody k otsenke* [Effectiveness of Municipal Administration: the Essence and Approaches to its Evaluation]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2015, no. 3 (77), pp. 143–159.
2. Gontmakher E. Sh. *Sotsial'naya politika v kontekste rossiiskogo krizisa* [Social Policy in the Context of the Russian Crisis]. Available at : <http://polit.ru/article/2009/04/09/sots>
3. Druker P. F. *Zadachi menedzhmenta v XXI veke : per. s angl.* [Management Challenges for the 21<sup>st</sup> Century : Translated from English]. Moscow : Izdatel'skii dom «Vil'yams», 2004, 272 p.
4. Druker P. F., Mak'yarello D. A. *Menedzhment: per. s angl.* [Management : Translated from English]. Moscow : ООО «I.D. Vil'yams», 2010, 704 p.
5. Druker P. F. *Effektivnyi rukovoditel'* [The Effective Executive]. Moscow : Ivanov i Farber, 2012, 217 p.
6. Duganov M. D. *Otsenka effektivnosti raskhodov na zdravookhranenie na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh* [Evaluation of Efficiency of Health Care Expenditures at the Regional and Municipal Levels]. Moscow : IEPP, 2007, 112 p.
7. Duganov M. D., Shabunova A. A., Kalashnikov K. N. *Otsenka effektivnosti raskhodov na zdravookhranenie: opyt Vologodskoi oblasti* [Evaluation of Efficiency of Health Care Expenditures: Experience of the Vologda Oblast]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2010, no. 3, pp. 201–218.
8. Kalachikova O. N., Korolenko A. V. *Ob otsenke effektivnosti upravleniya obshchestvennym zdorov'em* [On the Evaluation of Efficiency of Public Health Management]. *EKO [ECO]*, 2015, no. 05, pp. 141–151.
9. Maslov E. V. *Upravlenie personalom predpriyatiya : uchebnoe posobie* [Human Resources Management in the Enterprise : Teaching Aid]. Under the editorship of P. V. Shemetova. Moscow : INFRA-M; Novosibirsk : NGAEiU, 1999, 312 p.
10. Marr B. *Klyuchevye pokazateli effektivnosti. 75 pokazatelei, kotorye dolzhen znat' kazhdy menedzher* [Key Performance Indicator. The 75 Measures Every Manager Needs to Know]. Translated from English by A. V. Shavrina. Moscow : BINOM, 2014, 340 p.
11. Saimon G., Smitsburg D., Tompson V. *Menedzhment v organizatsiyakh* [Public Administration]. Moscow : RAGS «Ekonomika», 1995, 643 p.
12. Ulumbekova G. E. *Zdravookhranenie Rossii. Chto nado delat'* [Healthcare in Russia. What Needs to Be Done]. 2<sup>nd</sup> edition. Moscow : GEOTAR-Media, 2015, 704 p.
13. Fukuyama F. *Sil'noe gosudarstvo: Upravlenie i mirovoi poryadok v XXI veke* [State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century]. Moscow : ACT: ACT MOSKVA: KhRANITEL', 2006, 220 p.
14. Kheine P. *Ekonomicheskii obraz myshleniya* [The Economic Way of Thinking]. Moscow : Novosti, 1997, 704 p.
15. Hirschman A. O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1970.
16. Woolcock M., Pritchett L. *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*. Washington, DC : Center for Global Development Paper 10, 2002.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Kalashnikov Konstantin Nikolaevich* – Ph.D. in Economics, Research Associate the Department of Living Standards and Lifestyle Studies. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: [konstantino-84@mail.ru](mailto:konstantino-84@mail.ru). Phone: +7(8172) 59-78-10.