**Введение**

Современный этап развития российской государственности характерен повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления.

Многие суждения об эффективности государственного управления следуют в русле выработанного в рамках современной теории управления понимания, адаптируя его к условиям деятельности государства как управленческой системы. Соответственно этому эффективность процесса управления понимается как «…результативность самого процесса воздействия субъекта на управляемый объект; количественно осуществляется относительным изменением организационно-технологического блага».

**К вопросу об эффективности государственной политики и способах её оценки**

При всей точности и лаконичности данного определения оно восходит к моделям управления экономическими и технико-технологическими системами. Вместе с тем на современном этапе отсутствует единый подход к определению сущности эффективности государственного управления и государственной политики и их оценке, существуют различные концептуальные модели.

Простейшим вариантом системы оценки с многоаспектными показателями является сочетание целевых (стратегических) и затратных (тактических). С помощью первых отражают меру достижения целей организации, а с помощью вторых – степень (цену) затрат тех или иных ресурсов, средств на достижение поставленных целей. В таком случае общая схема методики оценки эффективности деятельности (и управления деятельностью) выстраивается в соответствии с формулой:

Эд = Р/Ц \* Зо / Зп,

где: Ц – цель деятельности; Р – результат деятельности; Зо – оптимальные затраты; Зп – произведенные затраты; Эд – показатель эффективности деятельности.

Однако здесь следует отметить, что можно предложить достаточно объективную и комплексную методику оценки эффективности, но она потребует переработки таких объемов информации, что сама оценочная деятельность станет сопоставима по громоздкости с оцениваемой деятельностью.

В отдельных субъектах РФ предпринимаются достаточно удачные попытки создать системы показателей социально-экономического положения региона. Однако предлагаемый ими набор критериев не всегда отражает эффективность работы собственно региональной власти и, как правило, не учитывается соответствие проводимой политики и предоставляемых государственных услуг требованиям и ожиданиям граждан.

Есть попытки количественного подсчета эффективности государственного управления – по конечным результатам изменения качества жизни в отчетный период (в частности, методика, предложенная для г. Москвы А.М. Брячихиным). Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации существуют показатели и системы показателей, используемых для комплексной оценки социально-экономического положения региона. Подобные системы используются в Республике Карелия, Санкт-Петербурге, Пермском Крае и др.

К общим недостаткам данных методик следует отнести то, что, во-первых, при оценке эффективности проводимой властью политики не учитывается мнение населения, то есть отсутствует «качественный компонент». Во-вторых, в целом система частных показателей часто имеет чисто экономический характер и сводится к оценке лишь экономической эффективности. Еще одна принципиально важная черта заключается в том, что оценке, как правило, подлежит эффективность государственного управления, а не государственная политика.

Таким образом, анализ имеющихся исследований по проблемам эффективности государственной политики свидетельствует, что вопросы методологии и технологии оценки эффективности государственной политики не нашли достаточного отражения. Современные социальные и политические реалии требуют нового качественного уровня осмысления данного вопроса, поиска эффективных оценочных технологий в системе социально-политического взаимодействия «общество – власть».

Проблема, на наш взгляд, состоит в том, чтобы грамотно объединить количественные и качественные показатели в единую систему оценки эффективности государственной политики.

В ходе выполненного автором диссертационного исследования предлагается следующая методика оценки эффективности государственной политики.

Оценивая государственную политику, выделяется несколько направлений данной политики (групп показателей). По каждой группе подбирается максимальное количество показателей эффективности данного направления и с помощью метода экспертных оценок отбирается по 5 в каждой группе. Необходимо отметить, что число показателей в каждой группе должно быть одинаковым. Система должна быть сбалансирована по числу количественных (измеряемых, объективных) и качественных (неизмеряемых, субъективных) показателей.

При подборе критериев учитывались следующие параметры:

1. конкретность;
2. для количественных показателей – простота вычисления;
3. непосредственная зависимость данного критерия от работы органов власти.

**Корпоративные механизмы в административной реформе**

Предлагаемые Концепцией Административной реформы мероприятия нацелены на следующие преобразования: сокращение штата чиновников, минимизация условий для возникновения коррупции, сокращение бюджетных расходов и нацеленность на основного потребителя государственных услуг – население. Реформа ставит своей целью изменения, которые позволят не только повысить эффективность работы государственных учреждений, но и свой статус среди граждан.

Проведение реформ государственного управления, порождает ряд проблем, связанных с недостаточным пониманием инновационных действий и изменений в деятельности органов государственной власти, как исполнителями реформы, так и самими реформаторами. Функции и услуги, которые государство предоставляет обществу, не нацелены на результат и зачастую оборачиваются для самого общества рутиной и постоянной потерей времени и денег. Административная реформа проводится в целях изменения и реструктуризации деятельности органов государственной власти.

Однако те положения, которые закреплены в Концепции, имеют множество побочных эффектов. Например, блок, обозначенный в самой концепции как «оптимизация функций органов государственной власти и противодействие коррупции», отнесен к единому механизму повышения эффективности деятельности государственных структур. Однако, как с точки зрения методологии, так и в практическом аспекте, данные механизмы несколько различны. Концепция не совсем точно определяет понятия «оптимизация» и «антикоррупционные программы» и не раскрывает полностью сущность определяемых терминов. Так, понятие оптимизация определяется как процедура «исключения избыточных и дублирующих функций органов государственной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций контроля и надзора и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг». Представляется необходимым также включить в данное определение такое понятие как «финансовая оптимизация» и, таким образом, связать проводимые мероприятия с бюджетной реформой.

Основной проблемой проведения Административной реформы является, прежде всего, то, что огромное количество понятий и механизмов, используемых в западных странах и активно заимствуемых отечественными управленцами, не определены ни самой Концепцией Административной реформы, ни Федеральными нормативно-правовыми актами. Поэтому, исследователи вынуждены самостоятельно трактовать данные понятия, отталкиваясь от научных трудов западных коллег, что, во-первых, порождает недопонимание, а, во-вторых, приводит к их искаженному использованию в практике государственного управления. Необходимо помнить, что данные механизмы изначально были предназначены для корпоративного управления, и их применение в сфере государственной власти требует детального пересмотра и доработки.

Попытки частично сформировать общее видение приводят только к путанице. Так, например, в определение типов функций органов государственной власти следует внести некоторые уточнения, чтобы не нарушать классические правила логической дефиниции. К примеру, в настоящее время контрольно-надзорная функция органов государственной власти объясняется как «осуществление *действий по контролю и надзору* за исполнением органами государственной власти <…> установленных <…> нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения…». Представляется целесообразным, переформулировать данное определение следующим образом: «Под функциями по контролю и надзору понимается проведение мероприятий по мониторингу исполнения органами государственной власти нормативно-предписанных правил».

Другим примером недопонимания может служить использование таких терминов как «функция», «полномочие» и «услуга». Федеральное законодательство определяет, что услуга – это часть функции, а сущность самих понятий не раскрывает. В экономической теории, однако, четко даны определения, как функции, так и услуги, которые, тем не менее, не принимаются во внимание в практике государственного управления. Так, в некоторых Положениях об органах государственной власти, термин «функции» используется наряду со словом «полномочия». С управленческой точки зрения, это не совсем верно, так как полномочие – это возможность осуществления деятельности, а функция – текущая деятельность органа государственной власти

Для успешного функционирования любого предприятия необходимо вначале разработать смысл его существования – миссию, разработать цели – т.е. те результаты, которые предприятие стремится достичь за определенный период времени. Затем следует разработать задачи – т.е. те механизмы, с помощью которых достигаются заданные цели. После этого определяются функции и распределяются роли для выполнения задач. В государственных органах понятие «задачи» присутствуют лишь в немногих Положениях. Если же говорить о целях и миссии, то во многих случаях они не обозначены в документах, определяющих деятельность органа государственной власти.

Отсутствие единых трактовок порождает недопонимание и на региональном уровне. Руководители и специалисты региональных органов исполнительной власти и государственных учреждений не видят различий между понятиями, которыми оперируют в повседневной работе: «функции и услуги», «цели и задачи». Руководители во многих случаях не видят целей своих структурных подразделений и в результате не всегда могут четко поставить задачи своим подчиненным. Такое положение дел может говорить о том, что многие руководители не вполне понимают смысла своей деятельности, а Федеральные органы зачастую не могут поставить цели регионам по причине отсутствия четкой формулировки самих целей. Государственные изменения должны начинаться с *понятий и определений,* необходимых для дальнейшей работы, а не с самих мероприятий. После этого, Федеральными органами государственной власти должна быть выработана методология проведения работ и обозначены основные направления изменений. Органы государственной власти должны понимать смысл инноваций, иметь четкое представление о проводимых мероприятиях, понимать цели перемен. Формирование представлений об изменениях должны взять на себя ответственные за проведение реформы Федеральные органы власти.

Таким образом, Административная реформа, проходящая в Российской Федерации, не подготовлена соответствующим образом, чтобы возыметь должный эффект на работу государственных органов. Результат внедрения корпоративных механизмов в деятельность государственных структур без необходимых поправок на государственное управление, приведет только к большей путанице. Следовательно, без необходимой специальной подготовки государственных служащих проводимые изменения обречены на неэффективное использование.

**KPI как инструмент повышения эффективности системы государственного управления России**

Вопрос реформирования системы государственного управления и повышения её эффективности продолжает оставаться одним из самых актуальных для России в свете её активного экономического и политического развития, наметившегося в последние годы.

Правительства многих стран в конце двадцатого столетия были вынуждены начать активный процесс реформирования собственных систем управления под напором возрастающих требований гражданского общества. Большинство из них попытались разработать новые методики и инструменты, позволяющие повысить эффективность функционирования государственной службы, либо адаптировать и внедрить теории, наиболее успешно применяемые в современном корпоративном управлении.

В рамках данной работы более подробно была рассмотрена проблема отсутствия эффективной системы оценки деятельности госслужбы. В качестве возможного механизма построения эффективной системы оценки госслужбы был проанализирован такой теоретико-прикладной инструмент современной науки управления как KPI (Key Performance Indicators). Теория KPI была разработана в рамках общего теоретического направления науки менеджмента известного как Performance Measurement, и впоследствии получила широкое применение как в теории, так и на практике.

Система ключевых показателей деятельности, либо в другом варианте перевода система ключевых показателей эффективности / результативности – это в самом общем понимании система показателей, характеризующая результаты деятельности организации по конкретным направлениям в соответствии с поставленными целями организации.

В России проблеме применения системы ключевых показателей эффективности посвящено достаточно много научных работ. Наряду с этим многие коммерческие организации стали активно внедрять данный инструмент в своей деятельности. В последнее время в рамках административной реформы, проводимой в РФ, были заложены первые законодательные предпосылки для формирования системы оценки деятельности госсужащих и госслужбы в целом. В ряде субъектов РФ, таких например как Архангельская область, были предприняты первые попытки внедрения данной системы в деятельность госорганов. В утвержденной в 2007 году Президентом РФ системе показателей оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ наряду с общими показателями эффективности имеют место и такие показатели, как удовлетворенность населения доступностью и качеством государственных услуг, что несомненно является положительной тенденцией.

При внедрении система КПЭ может служить как для оценки деятельности государственного органа в целом, так и для оценки деятельности государственных гражданских служащих. Однако, на наш взгляд, использование системы КПЭ лишь для оценки работы госслужащих не даст существенного положительного эффекта без её применения на уровне всей государственной организации в целом. Одним из важнейших условий внедрения системы КПЭ должно быть её тесная взаимосвязь со стратегией организации, что будет способствовать реализации целей организации.

Система КПЭ может включать в себя как количественные, так и качественные показатели. При разработке КПЭ на госслужбе должны учитываться следующие требования:

1. сбалансированность количественных и качественных показателей;
2. реалистичность, чёткость, понятность, доступность и измеримость показателей, максимально возможная объективность показателей;

КПЭ должны быть прописаны в правовом акте государственного органа, в котором также должно быть закреплено правило в соответствии с которым, исполнение норм по КПЭ не должно быть в ущерб исполнению ежедневных обязанностей госслужащих; показатели должны учитывать результаты индивидуальной деятельности государственных служащих, а также их вклад в достижение общезначимых для государственного органа целей.

Одним из критических факторов успеха внедрения системы КПЭ является её тесная взаимосвязь с системой вознаграждения труда, а также с системой мониторинга и контроля за деятельностью госслужащих. Ведь если они не будут своевременно и эффективно взаимодействовать, то весь положительный эффект внедрения КПЭ пропадёт, поскольку у работника не будет никакой мотивации к достижению поставленных перед ним целей. Также учитывая специфику российской ментальности, немаловажным фактором успешного внедрения системы КПЭ является личный пример руководителей и поощрение госслужащих, перевыполняющих нормы по своим КПЭ. В свою очередь нормы по КПЭ также должны быть реалистичными и могут быть увеличены лишь при наличии на то объективных предпосылок.

**Аутсорсинг в органах государственной власти**

Наличие у органов государственной власти значительного числа избыточных и неэффективно реализуемых полномочий снижает качество принимаемых решений, подрывает доверие к государственной власти. В последнее время актуализация вопроса о качестве и эффективности осуществления государственного управления во многом обусловлена проведением в Российской Федерации широкомасштабной административной реформы. Административные и управленческие процессы в органах государственной власти недостаточно или слабо организованы. Очень часто встречается ситуация, когда государственный орган одновременно выступает в нескольких ролях – в роли инициатора, исполнителя и потребителя результатов отдельных видов работ. Подобное сочетание ролей может обуславливать высокие затраты при низком качестве самих результатов. Поэтому одним из направлений Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах в рамках оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и внедрение системы аутсорсинга.

Аутсорсинг в органах государственной власти выступает одной из форм контрактации, основными характеристиками которой являются устойчивое и регулярное взаимодействие со сторонней организацией на основе договора, заключенного на длительный срок, при сохранении ответственности и контроля за результатами выполнения работы у органа государственной власти. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах аутсорсинг применительно к органам государственной власти выступает в качестве механизма выведения отдельных видов деятельности за рамки функционирования органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе (Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н., 2006, С. 50).

Анализ тенденций развития аутсорсинга показал, что данная технология активно используется в государственных органах различных стран: аутсорсинг выступает как одна из стратегических альтернатив для совершенствования повседневной деятельности государственных организаций. Используя аутсорсинг, государственные органы стремятся в первую очередь повысить эффективность и качество исполнения административных и управленческих процессов, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также высвободить ресурсы и сократить издержки на осуществление отдельных видов работ. Аутсорсинг может стать ответом на вопрос, как обеспечить снижение затрат при сохранении высокого качества выполнения работы. При этом международный опыт свидетельствует, что широкому распространению аутсорсинга препятствуют законодательные ограничения, изменения в политическом курсе, ограниченные бюджетные ресурсы, сопротивление и низкая мотивация самих государственных служащих.

Для успешного применения данной технологии в российских органах государственной власти необходимо учитывать не только встречающиеся в мировой практике ограничения и трудности при использовании аутсорсинга, но и специфику российских условий, в том числе такие ограничения, как низкий уровень развития рынка услуг, несовершенство законодательства, административная культура российской бюрократии. В настоящее время в российской практике государственного управления для привлечения независимых организаций к выполнению отдельных видов работ используется механизм государственных закупок. Аутсорсинг может осуществляться через размещение государственного заказа, то есть через финансирование потребностей органов государственной власти в работах и услугах, необходимых для осуществления функций государственного управления. Данный механизм не является достаточно гибким, что в свою очередь обуславливается пробелами и ограничениями, вызванными характером бюджетного процесса и содержащимися в законодательстве о государственных закупках. Во многом развитие аутсорсинга сдерживается также отсутствием методической базы по реализации аутсорсинга, закрепленной в нормативных правовых актах. Фактически органы власти продолжают решать задачи по обеспечению своей деятельности за счет собственных сил, используя аутсорсинг на несистемной основе.

Системный подход к использованию данной технологии заключается в выстраивании и постоянном анализе соответствия целей и задач органа государственной власти и целесообразности использования аутсорсинга. Для использования технологии аутсорсинга необходимо принять соответствующее стратегическое решение. При этом для приобретения на договорной основе услуг внешних организаций, необходимых органу власти для реализации полномочий и для осуществления своей деятельности, следует провести ряд обязательных мероприятий. В частности, необходимо провести учет всех расходов на выполнение процессов, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга и определить целесообразность продолжения их выполнения. Другими словами, необходимо проанализировать всю совокупность решаемых органом государственной власти задач, чтобы четко определить круг работ, который имеет смысл передавать на исполнение сторонней организацией. Особое внимание необходимо уделить разработке процедур реализации аутсорсинга, механизмов контроля и мониторинга выполнения условий договоров. После того как принято решение об использовании услуг стороннего исполнителя, производится выбор организации путем организации конкурса и оценки предложений по заранее определенным критериям.

После выбора сторонней организации и заключения контракта сторонняя организация приступает к выполнению контракта. В рамках выполнения контракта осуществляется взаимодействие с аутсорсером, координация совместной деятельности. При этом необходимо проводить постоянный анализ хода выполнения условий контракта. По итогам выполнения всех условий контракта проводится анализ результатов работы и их сопоставление с запланированными показателями. На основании данной работы делаются выводы о целесообразности продолжения использования технологии аутсорсинга.

Таким образом, с утверждением Концепции административной реформы в Российской Федерации политическая база для применения аутсорсинга появилась. Однако для широкого использования аутсорсинга необходимо провести значительную подготовительную работу по формированию соответствующего законодательства и методических материалов, проведению пилотных аутсорсинг-проектов.

**Заключение**

На современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации одновременно проводится ряд фундаментальных реформ государственного управления – административная, бюджетная, социальная, – а также ключевые Федеральные целевые программы. На этом фоне необходимым становится повышение эффективности деятельности органов государственной власти. Данные меры направлены на создание предпосылок для устойчивых темпов экономического роста, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации, оптимизации деятельности государственных органов и др.

Основной особенностью Административной реформы является то, что, фактически, органы исполнительной власти, которые по специфике своей деятельности «диктовали свои условия» другим структурам и организациям, изменяют сами себя. Таким образом, Административной реформой считают только те преобразования и изменения, которые «организованы и на законных основаниях проводятся высшими органами власти в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что внедрение ключевых показателей деятельности в органах государственной власти является одним из возможных и наиболее эффективных способов повышения эффективности и подотчётности системы государственного управления, который уже был частично апробирован в зарубежных странах и может быть в той или иной степени успешно использован при реформировании Российской системы государственного управления.

**Список литературы**

1. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. (2006) Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: «Европроект», 2006.
2. Ревайкин С. О интегральном показателе социально-экономического развития региона. Петрозаводск, 2007.
3. Знаменский Д.Ю. Исследование и оценка эффективности работы публичной власти // Вестник университета. №1 (8). 2007.
4. Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ.05.04.2008
5. Зайцева Т.В. Применение технологии «Ключевых показателей эффективности» в государственном управлении. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество) №2, 2007 г.
6. Якунин В.И. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал «Власть», №8, 2008.
7. В.Н. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н Чучелина, эксперты проекта «Административная реформа в Российской Федерации». Отчет №5. 2006.
8. Мицкевич Л.А. «Основные понятия административного права в контексте административной реформы». Административная реформа: проблемы развития и совершенствования под ред. д.ю.н. проф. Н.Ю. Хаманева, труды №2/2006 Института государства и права Российской Академии Наук, М. 2007
9. Ковени М., Генстер М., Б. Хартлен, Кинг Д. «Стратегический разрыв: Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь». Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.
10. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. «Основы менеджмента», 3-е изд., ИД «Инфра-М», изд-во «Вильямс», М.: 2008