

УДК 321(4-672ЕС) (043.3)

П.А. Морозов**ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НА
ГОСУДАРСТВЕННОМ И НАДГОСУДАРСТВЕННОМ
УРОВНЯХ (НА ПРИМЕРЕ ЕС)**

В статье показаны различные подходы к понятию «эффективность» применительно к процессам управления на государственном и надгосударственном уровне. Предпринята попытка дать самостоятельное определение данному термину. Рассмотрены различные концепции определения эффективности межгосударственных организаций с точки зрения концепции политических сетей и теории организации. Проанализированы критерии, необходимые для принятия решения об эффективности институциональной системы Европейского союза. В качестве рекомендации выдвинуто предложение о необходимости выработки критериев определения эффективности деятельности системы государственного управления Республики Беларусь.

Введение

Проблема эффективности управления является одной из наиболее актуальных в политической науке. Развитие теории государственного управления и публичной политики привело к тому, что процессы управления стали все более активно исследоваться политологами с целью совершенствования управленческих процессов в интересах общественного блага. Ускорение темпов научно-технического развития, высокие социальные риски и социальная мобильность, нестабильность социальных связей, острая конкуренция как на внешнем, так и на внутреннем рынках, глобализация, постоянно растущая потребность в инновациях, являющиеся характерными чертами развития постиндустриального общества, существенно усиливают актуальность исследования проблемы эффективности.

Цель данной статьи – рассмотреть различные аспекты понимания проблематики эффективности государственного управления на государственном и надгосударственном уровнях.

В политологической науке термин «эффективность» используется широко: говорят об эффективности государственного управления, эффективности менеджмента, эффективном управлении. В последнее время стало почти обязательным при рассмотрении управленческой деятельности, государственной службы уделять внимание их эффективности. Вместе с тем, несмотря на масштабное изучение проблем управления, понятие эффективности управленческих процессов остается слабо проработанным теоретически. Термин эффективность происходит от латинского «effectus» – действие, результат чего-либо), а также «effectivus» – производительный, действенный. В экономике же данное понятие и получило четкое смысловое воплощение, ведь его определение во много зависит от экономических показателей, выраженных, как правило, в цифровом значении.

В политологии предметно и полно проблема эффективности изучается западной наукой. Первоначально в зарубежной научной литературе изучение процессов управления и их эффективности началось с производственных процессов. С поисков производственных эффектов зарождалось становление науки управления, которая связывается с именами А. Файоля, Г. Эмерсона, Ф. Тейлора, Г. Форда, Д. Уальдо. Приверженцы «классической школы» трактовали эффективность как достижение формальных целей

Научный руководитель – Н.А. Антанович, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии Белорусского государственного университета

заранее установленными методами в конкретные сроки. Применительно к деятельности государственного сектора в классической парадигме эффективность рассматривалась исключительно в контексте эффективной работы аппарата государственного управления. Прикладной аспект исследований «классиков» привел к тому, что и на современном этапе основное внимание уделяется эффективности управления в контексте реализации той или иной государственной политики, деятельности конкретных государственных органов на различных уровнях управления.

Среди современных работ, посвященных проблематике эффективности в государственном управлении, следует выделить работы Ф. Томпсона, Р. Родеса, Дж. Стиглица, Г. Саймона, П. Богесона, Л. О'Тула, Т. Берцель, Б. Милворда, К. Провала.

На современном этапе развития политической науки существует множество подходов к проблематике эффективности, обусловленное необходимостью в сравнении с классической механистической концепцией учета новых дополнительных факторов управленческой деятельности. Эффективность стала трактоваться как сложное, комплексное явление, определяемое множеством критериев.

В англоязычной литературе принято разделять понятия Efficiency, Effectiveness и Productivity [1, с. 28]. Как правило, в теории государственного управления они используются с целью оценки деятельности государственных структур, предоставляющих услуги населению, т.е. государственный коммерческий сектор. Поэтому при анализе эффективности подобных организаций используются в основном экономические показатели, в частности производительность, затраты на единицу продукции. Кроме того, в последние годы наряду с этими терминами широко используется понятие performance, переводимое как *степень эффективности функционирования* и позволяющее ввести в определение эффективности работы организаций качественный аспект.

Специфика определения понятия «эффективность» связана с приверженностью различным концепциям государственного управления (концепция нового государственного менеджмента, новая институциональная теория, теории политических сетей, синергетический подход), с особенностями политологической школы конкретной страны.

Российская политическая наука в вопросах эффективности управления представлена в первую очередь трудами таких ученых, как Л.В. Сморгун, Г.В. Атаманчук. По мнению Г.В. Атаманчука, эффективность связана не только с производством необходимых обществу материальных, социальных, духовных и даже политических продуктов (обобщающее понятие), но и с их потреблением. В эффективности акцент делается на то, что производит продукт при его потреблении, какую он принесет пользу. Эффект есть разница между результатами и затратами, свидетельствующая о положительном сальдо, т.е. о пользе, принесенной человеческими усилиями, плюс способности пользы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей [2, с. 391].

В тесной взаимосвязи с понятием «эффективность», согласно Г.В. Атаманчуку, находятся понятия «производительность» и «результативность». Результативность представляет собой итог какой-либо человеческой деятельности, который получает определенные характеристики, отражающие его значение для людей. Для многих результатов установлены достаточно понятные количественные и качественные параметры. В понятии «производительность» фиксируется способность изделия, механизма, технологии, человеческого труда создавать при использовании измеряемых ресурсов необходимые обществу потребительские ценности. При таком понимании эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами. Однако производительность ничего не говорит о качестве. По мнению Г.В. Атаманчука, явления «производительность», «результат» и «качество» взаимосвязаны и взаимообусловлены и по-

зволяют подойти к вопросу об эффективности, но сами они еще эффективности не отражают [2, с. 391].

Л.В. Сморгунов полагает необходимым при определении эффективности помимо экономического и социального эффекта учитывать также исторические, психологические (мотивационные) и структурно-коммуникативные составляющие. Ключевое значение для определения эффективности той или иной модели государственного управления имеет социальная составляющая, важность которой в постиндустриальном обществе возрастает. Изменение акцентов в административно-государственном управлении с процесса и правил на качественное удовлетворение потребностей клиентов повлекло за собой введение новых индикаторов эффективности административно-государственного управления: уровня удовлетворения граждан предоставляемыми услугами, уровня доверия к центральному правительству и местной администрации, степени вовлечения в процесс принятия решений и т.д. Это, в свою очередь, потребовало изменений управленческой культуры и формирования нового стиля работы [3, с. 120].

В Беларуси пристальное внимание данной проблематике начало уделяться относительно недавно. Первые труды появились в начале 2000 гг. и связаны были с потребностью государства в более активном исследовании данной проблематики в контексте дебюрократизации и совершенствования деятельности государственных органов и руководящих кадров. Можно выделить таких авторов, как Н.А. Антанович, Г.А. Василевич, В.В. Герменчук, М.В. Ильин.

Итак, понятие «эффективность» имеет множество трактовок и толкований, выбор которых для анализа системы государственного управления зависит от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и избранной методологии. В то же время, несмотря на вариативность оценок и определений государственного управления, большинство авторов в обязательном порядке включает в понятие «эффективность» экономическую составляющую, т.е. соотношение объемов предоставленных «услуг» к стоимости ресурсов, затраченных на их «производство»; социальную составляющую, т.е. степень удовлетворенности общества предоставляемыми государством благами; техническую (или организационную составляющую), т.е. соответствие управленческой организации внешним условиям.

С точки зрения Н.А. Антанович, эффективность государственного управления следует оценивать по таким показателям, как подотчетность власти населению, политическая стабильность, верховенство закона, качество услуг, предоставляемых населению, качество государственного регулирования, контроль над коррупцией [4, с. 8–14].

Таким образом, опираясь на указанные факторы, мы можем дать определение эффективности государственного управления на уровне отдельного государства. *Эффективность государственного управления* – это интегрированный показатель, отражающий степень социальной удовлетворенности общества избранной моделью управления, способность данной модели удовлетворять экономические потребности населения и адаптироваться к любым внешним и внутренним изменениям без потери работоспособности и снижения уровня экономического и социального обеспечения. Эффективность должна содержаться в системе «субъект управления – взаимодействия – управляемые объекты» и измеряться и оцениваться по состоянию и производительности, результатам и качеству функционирования последних, по структуре, объему и актуальности производимых и потребляемых ими материальных, социальных и духовных продуктов.

Глобализация и интенсификация межгосударственных отношений приводят к усилению интеграционных тенденций и появлению новых форм межгосударственных объединений, отношения в которых, с одной стороны, уже вышли за пределы простых интеграционных организаций, как правило, экономической направленности, а с другой – пока не привели к формированию нового государства в классическом его понимании. В данном контексте можно привести пример Европейского союза. Простой пе-

ренос понятия эффективность в его «государственном» понимании представляется не совсем верным для определения понятия эффективности системы управления Европейского союза как надгосударственного образования.

В силу специфики ЕС и разделения полномочий между государствами – членами и евроструктурами деятельность последних в области единой социальной политики Европы незначительна. Основная компетенция по осуществлению мер социальной направленности, а также иных политик, в той или иной мере влияющих на уровень социальной защищенности европейских граждан, сосредоточена в Евросоюзе на уровне государств – членов, а нередко и на уровне местных органов власти. В связи с этим говорить о «пользе» произведенных Евросоюзом социально значимых «материальных, социальных и духовных продуктов» некорректно, а социальная составляющая эффективности системы управления может быть выражена лишь в форме поддержке деятельности евроструктур населением. Отсутствие такой поддержки (что, например, выразилось в виде отказа граждан Франции и Нидерландов поддержать на референдуме принятие Конституции ЕС) может стать одним из факторов, свидетельствующим о низкой эффективности системы управления ЕС.

Гораздо корректнее оценивать *экономическую эффективность системы* управления ЕС, выражающуюся в общем экономическом росте и иных позитивных эффектах от передачи полномочий в экономической сфере на общеевропейский уровень. При этом их измерение и сопоставление с затратами, которые несет общество на организацию и функционирование общеевропейских субъектов управления, поддается простому исчислению с использованием ряда экономических и финансовых индикаторов.

Существенный интерес применительно к ЕС может представлять *организационная эффективность* субъектов управления, их иерархическое построение, соотношение в них связей координации и субординации, комбинация используемых методов, действие формальных и неформальных отношений, реализация организационного потенциала, управленческая отдача от организационных мероприятий и т.д. Здесь прежде всего имеется ввиду соответствие управленческой (институциональной) структуры тем задачам, которые стоят перед Евросоюзом. Немаловажным аспектом является и характер взаимосвязей внутри управленческой структуры, которые позволяют ей эффективно функционировать.

Представляется, что применительно к ЕС верным будет отталкиваться именно от организационного аспекта эффективности, который показывает «добавленную стоимость» институциональной структуры ЕС в процессе управления в качестве его нового элемента.

В данном контексте необходимо отметить, что Евросоюз рассматривается многими авторами в качестве *сетевой структуры управления*. Одна из приверженцев данного подхода М. Стрежнева указывает, что ЕС представляет собой «политическую сеть», на которой встречаются и договариваются между собой интеграционные институты, национальные правительства, представители различных групп интересов [5].

Схожее определение дают и разработчики теории многоуровневого управления, представляющей частный случай теории политических сетей применительно к ЕС, Л. Хуг и Г. Маркс. Последний в своей работе «Structural policy and Multi-level governance in the EU» дал одно из первых определений понятию «многоуровневое управление»: «Это система постоянных переговоров между связанными друг с другом правительствами на различных территориальных уровнях» [6].

В теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели – средства», а в аспекте отношения «цели – процессы». *Эффективность политических сетей* достигается внутренними условиями взаимодействия их членов. Применительно к Европейскому союзу Б. Милворд и К. Прован выделили следующие условия эффективности управления в ЕС:

а) высокая интегрированность и централизация вокруг ключевой властной структуры, которая облегчает как интеграцию, так и координацию и является относительно действенной;

б) прямые механизмы финансового контроля;

в) богатое ресурсами окружение, которое, однако, только при его наличии не создаст эффективную сеть;

г) общая сетевая стабильность [7].

Теории организации предлагают свои методы исследования эффективности. Существует несколько моделей: целевая, системно-ресурсная, модель с точки зрения внутриорганизационных процессов, модель всех экономически заинтересованных сторон, а также модель конкурирующих управленческих целей [8]. Из всех выше описанных моделей применительно к данному исследованию рассмотрим лишь две модели. Подход с точки зрения внутриорганизационных процессов сосредоточен на внутриорганизационной деятельности и определяет организационную эффективность на основе ее внутреннего социального климата («внутреннего здоровья») и экономической рентабельности (производительности) [8].

Подход с точки зрения всех экономически заинтересованных сторон делает основной акцент на любой группе как внутри организации, так и за ее пределами, которая так или иначе связана с данной организацией и заинтересована в обеспечении ее нормального функционирования. Это и кредиторы, и поставщики, и сотрудники, и собственники – все они являются заинтересованными сторонами. С точки зрения данного подхода (его также называют подходом «избирательных кругов»), показателем общеорганизационной эффективности служит степень удовлетворения запросов всех заинтересованных лиц (групп лиц), т.е. тех, у кого есть свой интерес к данной организации. У каждой такой заинтересованной стороны будет свой собственный (отличный от других) критерий организационной эффективности, в основе которого будет лежать отличающий именно данную группу лиц (или лицо) личный интерес к организации [8].

Оценка общей организационной эффективности будет складываться из оценок каждой заинтересованной группы лиц. Несмотря на то, что данные модели рассматривают организацию прежде всего как экономическую структуру, можно, изменяя переменные, применить их к анализу эффективности системы управления Евросоюза. В первой модели вместо внутриорганизационных процессов используем понятие взаимодействия между основными акторами системы: Комиссией, Советом и Европарламентом. Соотношения полномочий, сферы компетенции, формы и методы этих структур будут определять их взаимодействия, т.е. «внутриорганизационные процессы». В качестве «рентабельности» можно использовать результаты взаимодействий, а именно: разнообразные программы, политические, экономические и социальные направления политики, законодательство. Преимуществом такой модели является то, что при анализе ее эффективности как используются «результаты» деятельности организации, так и учитываются процессы и взаимодействия, посредством которых достигаются такие результаты.

В модели всех заинтересованных сторон можно выделить следующие переменные: 1) граждане-«потребители» и третий сектор; 2) национальные правительства; 3) наднациональные управленческие структуры ЕС; 4) частный сектор и транснациональные корпорации; 5) другие государства и международные организации. В качестве критериев можно выделить следующие: уровень легитимации организации, степень участия в деятельности организации, вовлеченность в процесс принятия решений, поддержка, удовлетворенность населения, степень взаимоотношений с другими государствами, международными организациями и др. Сильной стороной такого подхода является то, что он отражает взгляд на организационную эффективность с разных сторон с учетом как внешних, так и внутренних факторов ее развития. Однако слабым моментом

является то, что эффективность управления такой организацией анализируется посредством косвенных факторов, например, удовлетворенностью общества.

Предполагается целесообразным объединить обе модели и взять за основу анализа как косвенные критерии, так и непосредственно критерии эффективности внутри-организационных процессов управления. Таким образом, определение эффективности управления ЕС можно свести к необходимости, с одной стороны, соблюдения условий, определенных Б. Милвордом и К. Провалом, а с другой – к определению критериев и их значений, в качестве которых могут выступать:

- 1) время от выдвижения инициативы до ее принятия и осуществления;
- 2) время реагирования на внешние действия и степень воздействия на международные отношения;
- 3) время, затрачиваемое на исполнение решений и претворение в жизнь принятых законов и политик;
- 4) степень исполняемости принятых решений и вовлеченности всех субъектов Евросоюза;
- 5) сферы полномочий, компетенция органов, их соотношение;
- 6) степень влияния внешних и внутренних факторов;
- 7) легитимность со стороны населения и третьего сектора;
- 8) поддержка со стороны национальных правительств;
- 9) характер и принципы взаимодействий между основными акторами.

Таким образом, в результате изучения проблемы эффективности на государственном и надгосударственном уровнях мы пришли к следующим выводам. На государственном уровне понятие «эффективность управления» означает степень социальной удовлетворенности общества избранной моделью управления, способность данной модели удовлетворять экономические потребности населения и адаптироваться к любым внешним и внутренним изменениям без потери работоспособности и снижения уровня экономического и социального обеспечения.

На надгосударственном уровне эффективность управления необходимо рассматривать исключительно через призму ее организационной составляющей, показывающей «добавленную стоимость» надгосударственной институциональной структуры в процессе управления в качестве его нового элемента. При этом ключевыми факторами, оказывающими влияние на эффективность, являются интегрированность межгосударственной организации, характер связей управленческих субъектов, уровень взаимодействия между ними в процессе реализации поставленной перед интеграционным объединением задач. Важной проблемой определения эффективности на надгосударственном уровне выступает выработка ее критериев, при этом основная сложность состоит не столько в определении областей, в которых необходимо вычленение данных критериев (например, поддержка населения или законодательная деятельность), сколько определение конкретных параметров, в соответствии с которыми управленческая система будет признана эффективной (какой должен быть уровень поддержки, сколько времени должно пройти от разработки законопроекта до его имплементации). В данном контексте усилия ученых в области политической и управленческой науки в Республике Беларусь должны быть направлены на разработку оптимальных критериев и их параметров, определяющих эффективность системы государственного (надгосударственного) управления в целом и деятельности конкретных управленческих структур.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Эффективность государственного управления / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М. : Изд-во фонда «За экономическую грамотность», 1998. – 842 с.

2. Атаманчук, Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – М. : Изд-во «Академический Проект»; Культура, 2006. – 544 с.
3. Государственное управление и политика / Л.В. Сморгун [и др.]; под общ. ред. Л.В. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – 564 с.
4. Антанович, Н.А. Эффективность государственного управления: проблема критериев оценки / Н.А. Антанович // Научные труды Респ ин-та высшей школы. Философско-гуманитарные науки : сб. науч. ст. Вып. 7 (12) / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск : РИВШ, 2009. – С. 8–14.
5. Стрежнева, М.В. Управление без... правительства / М.В.Стрежнева // Европа. Журнал Европейского Союза. – № 1(24), январь, 2003 [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа : http://www.delrus.ec.europa.eu/em/28/aeu24_14.htm. – Дата доступа : 23.11.2009.
6. Бовдунов, А. Евросоюз: многоуровневое управление и региональная интеграция / А. Бовдунов // Центр консервативных исследований [Электронный ресурс]. – 2009. Режим доступа : <http://konservatizm.org/konservatizm/sociology/050909095544.xhtml>. – Дата доступа : 23.11.2009.
7. Milward, B. Principles for Controlling Agents: The political Economy of Network Structure / B. Milward, K. Provan // Bush School of Government [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа : <http://bush.tamu.edu/pa-archive/JPART8-2.203-221.pdf>. – Дата доступа : 23.11.2009.
8. Рудаков, М.Н., Акулов, В.Б. Теория организации как наука / М.Н. Рудаков, В.Б.Акулов // Карелия-медиа [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа : http://media.karelia.ru/~resource/econ/Teor_org/. – Дата доступа : 12.03.2009.

Morozov P.A. The Effectiveness of Public Administration on State and Above-state Level (on an example of EU)

The article deals with various approaches to the concept of “efficiency” with reference to managerial processes on a state and above-state level. The attempt has been undertaken to make independent definition of the given term. Various concepts of the definition of efficiency of interstate organizations on the example of the European Union from the point of view of the concept of political networks and the organization theory are considered. The criteria necessary for the decision-making in efficiency institutional system of the European Union are analyzed. The suggestion of the necessity of criteria development of the definition of activity efficiency of state management system of the Republic of Belarus is given as a recommendation.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 26.05.2010