

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В.В. Осмоловский,
д-р экон. наук, профессор
(1924—2002)*

Слово «эффект» в обычном понимании отражает результат, следствие каких-либо действий. В общей теории управления эффективность (результативность) относится к характеристике процесса управления конкретным объектом. В понятии «управление» фиксируется лишь обязательное наличие факта достижения цели. При этом управление можно признать успешным тогда, когда выбраны такие способы, средства и воздействия, которые приводят к достижению цели, поставленной субъектом управления. Именно в этом смысле понимается принцип эффективности управления.

Государственное управление охватывает все сферы деятельности общества. Его социальная направленность проявляется в различных формах и измерениях и обеспечивает комплексный результат управления, дающий соответствующий эффект.

В теории и практике государственного управления пока нет единого понимания сущности его социальной эффективности, критериев, показателей и методик ее определения.

О действительной эффективности социального управления можно говорить в трех случаях [1]:

когда затраты на управление сократились, а показатели управления не изменились или даже улучшились;

когда затраты на управление не изменились, а качество управляющей деятельности улучшилось;

когда затраты возросли, но в большей мере улучшились показатели качества управления.

Методология исследования эффективности управления базируется на сопоставлении эффекта и результата, полученного в системе, с затратами, связанными с его достижением [2].

Отсутствие единого понимания является следствием сложности социально-экономических процессов, регулируемых посредством государственного управления, а для этого нужны соответствующие критерии.

Критерий — это признак, по которому оцениваются явление, система и т.п. Применительно к управлению — это признак, на основе которого определяются уровень и качество управления на различных уровнях, соответствие интересам общества.

В этих условиях критерии отличаются от показателей, характеризующих количественное измерение этих признаков.

Критерии общей социальной эффективности государственного управления непосредственно связаны с интересами и целями общественного развития и определяют меру удовлетворения его интересов и целей.

В этих условиях они отражают результаты совокупного общественного производства и социальные последствия.

Критерии, характеризующие социальную эффективность государственного управления, можно подразделить на основной и частные.

Основным критерием эффективности государственного управления может служить эффективность функционирования народного хозяйства Республики Беларусь, которую предлагается оценивать системой следующих показателей:

темпов роста внутреннего и валового национального продукта; долей внутреннего и валового национального продукта на душу населения;

уровнем жизни населения (доходы граждан, покупательная способность, реальная заработная плата, минимальная потребительская корзина и т.д.);

здоровьем нации (прирост населения, продолжительность жизни, уменьшение заболеваемости, уменьшение смертности и т.д.).

К оценке общей социальной эффективности государственного управления имеется и другой подход. В качестве критериев общей социальной эффективности управления предлагаются [3]:

уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;

темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Предложена многокритериальная система, но для оценки эффективности системы государственного управления необходимо определить один общий основной критерий. При этом в предлагаемой системе имеет место смещение критериев и показателей эффективности, что затрудняет ее практическое использование. Уровень производительности труда, прирост национального богатства, уровень благосостояния жизни людей — это не критерии, а показатели эффективности системы.

Общая социальная эффективность государственного управления носит совокупный характер и достигается усилиями государства, его органов и служащих, общества, его управляемых объектов, но не дает представления о вкладе в нее каждого из указанных составляющих.

Поэтому кроме общего критерия эффективности государственного управления могут быть использованы и частные критерии. Их целесообразно использовать для оценки эффективности функционирования подсистем, организаций, деятельности руководителей.

Для этих целей могут быть использованы следующие частные критерии [3]:

целенаправленность организации и функционирования государственной управляющей системы и ее подсистем, определяемая степенью соответствия их управляющих воздействий целям, вытекающим из их положения и роли в обществе, т.е. измерение целей по конкретным результатам;

затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление соответствующих операций. (Это время на обработку информации). Экономия времени в управленческой деятельности ведет к повышению производительности труда. В связи с этим необходимы нормативы затрат времени на обработку информации с учетом использования современных технических средств;

стиль функционирования государственной управляющей системы и ее подсистем. В зависимости от форм, методов, средств и ресурсов для достижения поставленных целей зависят результаты их практической реализации;

степень сложности организации субъекта государственного управления, его подсистем. Сложность организационной структуры непосредственно влияет на ее внутреннюю жизнедеятельность и формирование управляющих воздействий. Приведем для примера организацию исполнительной власти: Президент Республики Беларусь с администрацией; премьер-министр и его заместители, министры; председатели государственных комитетов, председатели областных исполнительных комитетов со своими структурами, председатели городских и районных исполнительных комитетов со своими заместителями и структурами. При этой сложной иерархической системе трудно обрабатывать управленческую информацию. Необходимо пройти множество согласований для принятия решений;

общие издержки на содержание государственной управляющей системы и ее подсистем. Сюда включаются расходы на содержание персонала управления, командировочные расходы,

затраты на оргтехнику, которые необходимо соотносить с результатами управления.

Таким образом вычлениаются частные критерии: цели — время — стиль — сложность и затраты.

Одним из принципов управления является его эффективность. Он тесно взаимосвязан с критерием эффективности.

В связи с этим и возникает объективная потребность наложения на управление ограничения в форме принципа и критерия эффективности управления.

Первое ограничение касается установления периода времени, в конце которого процесс управления должен завершиться достижением цели.

Второе ограничение относится к самой цели — эффективность или результативность управления должна определяться по достижению конечной цели.

Критерий оценки эффективности управления в двоичной мере выражается просто: если при проверке качества работы органа управления зафиксировано достижение конечной цели в заданный срок по всему объекту управления, то управление было эффективным, если такого результата в процессе управления не обнаружено, то управление было неэффективным.

Причины неэффективного управления могут быть самыми разнообразными.

Первая причина связана с правильностью определения конечной цели, вторая — с выбором способов, средств и воздействия для достижения поставленной цели.

Умение управлять в значительной степени и состоит в том, чтобы из множества возможных способов, средств и воздействий выбрать такие, которые на практике приведут к достижению конечной цели.

Третья причина связана с правильностью определения времени, необходимого для достижения конечной цели, и сроков для достижения подцелей и задач, на которые расчленяется достижение конечной цели.

Так как процесс управления состоит из подпроцессов прогнозирования, планирования, принятия решений, контроля и регулирования, то определение и выбор целей с последующим выбором способов, воздействий и средств достижения конечной цели во многом зависит от научной разработанности теории и технологии осуществления всех четырех подпроцессов управления и от умения ими пользоваться при практике управления.

Таким образом, эффективность управления в значительной степени предопределяется успехами в развитии науки о процессах управления и освоения ее достижений работниками органов управления и всеми членами общества.

Повышению эффективности (результативности) управления способствует своевременное вскрытие причин, которые привели к неэффективному управлению. Поэтому каждый такой случай следует подвергать всестороннему анализу, чтобы выявить допущенные ошибки и просчеты во всех четырех подпроцессах управления, а затем использовать результаты анализа для самообучения.

Концепцией социально-экономического развития Республики Беларусь до 2015 г. высшей целью общественного производства признано наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей. Достижение этой цели и будет общим критерием оценки эффективности управления народным хозяйством.

Таким образом, для оценки эффективности управления необходимо иметь ясно и четко сформулированные цели.

В государственном плане развития Республики Беларусь конкретизируются общие цели, а в планах отраслевых министерств разрабатываются подцели развития отрасли. Соответственно в планах предприятий, фирм, организаций определяются задачи управления данными объектами.

Часто эффективность управления понимается как экономия сил, сокращение издержек производства, уменьшение затрат на эти цели.

Такое понимание эффективности в основном относится к принципу экономичности управления.

В общем понимании управления нет ответа на вопрос: каким должно быть управление в части величины затрат на достижение цели различными способами, средствами и воздействиями. Объект управления не может быть не заинтересован в том, чтобы на достижение поставленной цели им было затрачено по возможности меньше трудовых, материальных и других ресурсов.

Одна и та же цель при выборе разных вариантов ее достижения может быть получена с большими или меньшими затратами.

Поэтому экономичность управления — это мера затрат (трудовых, материальных, финансовых и других средств) на достижение конечной цели.

Принцип экономичности управления накладывает ограничения на меру затрат при выборе способов, средств и воздействий, причем с учетом не только трудовых, материальных, временных и финансовых затрат, но и моральных затрат как руководителей, так и исполнителей.

Принцип и критерий экономичности управления предполагают условия поиска наименьших затрат для достижения ко-

нечной цели в процессе выбора наиболее предпочтительного варианта. С помощью простого метода формализации, введения буквенных и знаковых обозначений это можно выразить так:

$$\Pi_3 \min Z = \min (Z_1 \cdot Z_2 \cdot Z_3 \cdot Z_4 \cdot Z_5),$$

где Π_3 — принцип экономичности управления; $\min Z$ — наименьшие общие затраты на достижение конечной цели; Z_1 — материальные затраты; Z_2 — моральные затраты (которые пока численно не выражаются и за них не отчитываются); Z_3 — временные затраты; Z_4 — денежные (финансовые) затраты; Z_5 — трудовые затраты.

Наибольшая трудность управления состоит в том, чтобы из множества возможных способов, средств и воздействий разработать и выбрать такие, которые приведут к достижению конечной цели с наименьшими затратами.

Научное управление — это экономичное управление, соответствующее принципу Π_3 (экономичность). Хотя между принципами эффективности и экономичности есть схожесть, но отождествлять их нельзя, чтобы не внести неопределенность в критерии оценки качества управления.

Эффект управления проявляется в том, что все элементы системы (управляющей и управляемой подсистем) приведены в действие и используются в соответствии с их назначением наиболее рациональным способом. В конечном итоге это системный эффект, отражающий как количественные и качественные характеристики каждого элемента системы, так и принципиально новое качество, возникающее в результате системных связей и отношений.

Затраты на социальное управление складываются из управленческих расходов по всем уровням и звеньям управления (расходы на командировки, подготовку управленческих кадров, приобретение канцелярских принадлежностей, оргтехники и др.).

Измерение эффективности управления позволяет анализировать и сопоставлять различные варианты систем управления, выявлять резерв из совершенствования, оказывать влияние на заинтересованность и повышать ответственность управленческих кадров за результаты профессиональной деятельности.

В теории и практике социального управления предлагаются и применяются различные методы определения эффективности управления. Среди них эффективность управления, измеряемая эффектом, полученным в социальной сфере любого уровня управления.

Этот эффект соизмеряется с затратами системы управления. В самом общем виде этот подход может быть выражен следующим образом:

$$\Theta_y = \frac{P_n}{Z_y},$$

где Θ_y — эффективность управления; P_n — конечный результат (эффект), получаемый социально-экономической системой; Z_y — затраты на управление.

Результаты деятельности системы управления измеряются не по эффекту, получаемому в социальной системе, а по объему и характеру действий, выполняемых в процессе управления. Общая трактовка этого методического подхода может быть представлена формулой

$$\Theta_y = \frac{P_y}{Z_y},$$

где P_y — эффект управления, выраженный параметрами, оценивающими действие системы управления.

Л и т е р а т у р а

1. Организация управления общественным производством: Учеб. 2-е изд. / Под ред. Г.Х.Попова, Г.Ю.Краснопопаса. М., 1991.
2. Теория управления социалистическим производством. 2-е изд. / Под ред. О.В. Козловой. М., 1983.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ФИЛОСОФСКИЕ ВЗГЛЯДЫ СИМЕОНА ПОЛОЦКОГО*

*В.М. Пузиков,
канд. фил. наук, почетный профессор
(1928—2001)*

Симеон Полоцкий — выдающийся представитель белорусской и русской общественно-политической и философской мысли XVII в. [1—4]. Он известен как крупный мыслитель, писатель, зачинатель русской силлабической поэзии. Симеон Полоцкий родился в декабре 1629 г. в Полоцке (умер 1680 г. в Москве). Первоначальное его обучение проходило, очевидно, в Полоцкой братской школе, которая была открыта в 1633 г.

* Из истории философской и общественно-политической мысли Белоруссии // Избр. произведения XVI — начала XIX в. Мн., 1962.