

УДК 354  
JEL M38

# Коэффициенты объективной оценки эффективности государственной службы

**БОРЩЕВСКИЙ ГЕОРГИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

кандидат исторических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия  
ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

## АННОТАЦИЯ

Современные концепции управления ориентированы на повышение подотчетности государственных органов обществу. При этом становится актуальной разработка механизмов для оценки деятельности государства. Государственная служба является центральным звеном системы государственного управления, так как именно она обеспечивает реализацию политики государства во всех сферах. Именно поэтому разработка коэффициентов объективной оценки эффективности государственной службы отвечает целям современного этапа реформирования. В статье проанализированы некоторые подходы к определению понятия эффективности и методики оценки эффективности государства; сделан вывод, что в отечественной практике существует ряд подходов к оценке эффективности деятельности региональных администраций и отдельных федеральных органов власти. В их основе лежит количественный анализ эмпирических данных. Российское законодательство имеет предпосылки для оценки эффективности системы государственной службы, но прикладные инструменты к настоящему времени не внедрены. Обоснован выбор показателей, характеризующих эффективность государственной службы с позиций внутреннего развития и конечного социально-экономического эффекта от ее функционирования. Предложена методика определения общего коэффициента эффективности государственной службы, который призван обозначить ориентиры для дальнейшего реформирования государственной службы с учетом исторического опыта и ошибок. Важным преимуществом предлагаемого общего коэффициента является простота и возможность расчета его значений для различных периодов времени.

**Ключевые слова:** эффективность; государственная служба; реформирование; социально-экономическое развитие; коэффициент; оценка.

## Objective Assessment Indices of Public Administration Efficiency

**BORTSHEVSKY G.A.**

PhD (History), associate professor, Public Administration and Cadre Policy Department, Institute of Public Administration and Management of the Russian presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia  
ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

## ABSTRACT

The modern management concepts are oriented to raising the public bodies' accountability to the society. In the meantime the development of tools for the assessment of state activity is becoming up-to-date. Public administration is the central sector in the public administration system as it particularly provides the implementation of public policy in all the spheres. That's why the development of objective assessment indices

of public administration efficiency measures up the goals of the modern reforming stage. Some approaches to defining the concept of efficiency and assessment methods of state efficiency are analyzed in the article; it's summed up that there are a lot of approaches to the efficiency assessment of regional administrations and separate federal government agencies activity. They are based on empirical data quantity analysis. The Russian legislation has all the grounds for the assessment of public administration efficiency, but the application tools haven't been currently implemented. The indicators choice is justified which characterizes the public administration efficiency from its internal development point of view and its final social and economic effect from its functioning. The methodology of defining the common assessment index of public administration efficiency is suggested which is aimed at denoting the milestones for the further public administration reforming taking into account the historical experience and mistakes. The important advantage of the suggested common index is its calculation simplicity for different periods of time.

**Keywords:** efficiency; public administration; reforming; social and economic development; index; assessment.

## Введение

Повышение эффективности является универсальным направлением едва ли не каждой реформы в сфере государственного управления в последние десятилетия. В современной науке сложились определенные устойчивые подходы к пониманию явления эффективности и к ее оценке. В настоящее время данные подходы должны быть обобщены и выработана научно обоснованная методика комплексной оценки эффективности государственной службы Российской Федерации.

Задача по разработке указанной методики представляется актуальной ввиду следующих обстоятельств.

1. Повышение эффективности является приоритетом всех программных документов по развитию государственной службы, однако они не увязаны в единую систему, чему препятствует отсутствие соответствующей методики.

2. Реформирование государственной службы связано с развитием всех отраслей народного хозяйства, так как именно государственные служащие обеспечивают реализацию отраслевой государственной политики.

3. Финансирование госслужбы осуществляется исключительно за счет средств бюджета. Следовательно, реформирование госслужбы должно иметь измеримый внешний результат (эффект), оцениваемый в категориях бюджетной эффективности. Именно это имел в виду Председатель Правительства РФ, заявляя о том, что «оценка чиновников и финансирование программ должны быть привязаны к конкретным результатам» [1, с. 27].

Таким образом, вопрос об эффективности госслужбы ставится не впервые, но его практическому решению препятствует методологическая

сложность. В современных условиях для действенного реформирования государственной службы необходимо установить связь между ее развитием и общим ходом социально-экономического развития страны. Решение этой задачи требует установления коэффициентов для объективной оценки эффективности государственной службы Российской Федерации.

## Теоретико-правовые предпосылки исследования

Реформирование государственной службы, как правило, связывается с повышением ее эффективности. При этом данное понятие часто смешивается с близким с ним по смыслу понятием результативности. Причина этого видится в том, что понятие эффективности является в русском языке заимствованным. В англоязычной литературе наряду с термином «эффективность» (*effectiveness*) часто используются понятия «действенность» (*efficacy*) и «результативность» (*efficiency*). Также близко к данным понятиям английское *performance*, обозначающее содержание деятельности, исполнение обязанностей [2, 3].

*Результативная деятельность* заключается в качественном и своевременном достижении запланированных *результатов*, которые должны быть формализованы в соответствующих показателях. В свою очередь, понятие результата синонимично понятию *эффекта*.

Производным от эффекта является понятие *эффективности* (от лат. *effectus*), которое понимается как процесс достижения некоторого конечного эффекта, максимально соответствующего запланированному результату. Эффективность, таким образом, есть мера достижения цели (полученный

результат) *при наиболее полном использовании всех условий* [4, с. 112; 5, с. 82]. Следовательно, рассматривая исключительно результат деятельности, можно говорить лишь о ее результативности, а для определения эффективности необходимо сравнение полученных результатов и затрат на их достижение. Сам эффект не показывает, каким образом он получен, а одного и того же результата можно достичь различными средствами.

Эффект от деятельности бывает позитивным и негативным, в то время как эффективная деятельность понимается только в положительном значении. Это связано с тем, что *эффективность всегда привязана к цели*.

Оценку эффективности государственного управления можно характеризовать как процедуру сравнения результатов решений с признаками, воплощающими официально признанные ценности, интересы, цели и нормы для выявления противоречий между субъективным и объективным факторами управления [6]. Концепция общественно-государственного управления (*Good Governance*) построена на идее подотчетности государства обществу, что предполагает проведение оценки с помощью специальных коэффициентов [7, с. 46]. К настоящему времени оформилось понимание потребности в объективной оценке эффективности государственной службы, что доказывается целым рядом исследований. Предлагаются методики оценки эффективности по различным основаниям и на разном уровне. Так, ряд работ посвящен оценке индивидуальной эффективности государственных служащих [8]. Ряд авторов исследуют вопросы оценки эффективности государственных и муниципальных органов, региональных администраций [9]. Есть исследования, посвященные оценке эффективности системы государственного управления в целом [10]. Оценка эффективности государственного управления осуществляется на международном уровне, для чего существуют системы коэффициентов, разрабатываемых ООН, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирным банком [11, с. 105]. Использование обобщенных методик оценки ОЭСР позволяет сопоставлять уровень эффективности национальных систем государственной службы [12, с. 9–13].

Общим для разнородных моделей оценки эффективности является то, что *эффективность управления измеряется не только через показатели*

*внутренней деятельности, но и опосредованно через показатели внешнего социально-экономического эффекта от нее* [13].

На повышение объективности оценки направлена методика, разработанная Министерством труда и социальной защиты РФ [см. Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). М.: Минтруд России, 2016], ориентированная на оценку индивидуальной эффективности государственных служащих, в то время как методика для оценки эффективности системы государственной службы в целом отсутствует.

Свои методики оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих действуют в ряде федеральных органов власти, в частности в Федеральном казначействе: в качестве критерия для начисления премий государственным служащим учитывается достижение показателей и целевых индикаторов государственных программ. Здесь видна попытка создания системы эффективности, связывающей организационный и индивидуальный уровни [см. приказ Казначейства России от 17 мая 2010 г. № 114 (ред. от 27.03.2014) «Об утверждении порядка определения и оценки результативности деятельности отделов управлений центрального аппарата Федерального казначейства»].

Таким образом, создание объективной оценки эффективности государственной службы является открытой проблемой, для решения которой существует как научно-теоретический задел, так и правовые предпосылки. В рамках данной статьи предложен ряд критериев, которые не решают целиком проблемы комплексной оценки государственной службы, но могут стать элементом такой системы в будущем.

### **Анализируемые показатели**

Коэффициенты оценки эффективности государственной службы должны учитывать уроки предыдущих этапов реформирования, внешние и внутренние факторы, воздействующие на исход реформ госслужбы с учетом значимости каждого из них. Для понимания закономерностей развития и факторов эффективности государственной службы следует использовать данные за *большой промежуток* времени, так как трансформация ин-

ститута государственной службы происходит медленно. Исходные данные должны носить эмпирический характер, т.е. основываться на *статистике и правоприменительной практике* для повышения объективности оценки. В свою очередь, *количественный анализ* процессов, происходящих в системе государственной службы, открывает перспективы для разработки *интегральных коэффициентов*. Для исследования должно быть выбрано ограниченное число релевантных показателей, отвечающих следующим основным требованиям [14, с. 25]:

- доступность для исследования, открытый характер;
- измеримость, возможность количественной оценки;
- достоверность и максимальная объективность;
- значимость для государственной службы и общества;
- сопоставимость для всех анализируемых периодов времени.

В рамках описываемой методики используются две группы показателей. Показатели первой группы характеризуют внутреннее развитие государственной службы, второй группы — внешний эффект от деятельности органов государственного управления. В принципе количество показателей может быть очень большим, но необходимость исследования на большом промежутке времени повышает требование к обеспечению однородности данных. В рамках предлагаемой конструкции ограничимся восемью наиболее общими показателями, по которым представляется возможным собрать сопоставимые и полные исходные данные.

### **Показатели первой группы**

1. *Общая численность государственных служащих*. Показатель отражает фактическую среднесписочную численность государственных служащих анализируемой группы на каждом периоде исследования, без численности персонала по охране и обслуживанию административных зданий. Источником данных служат материалы статистического мониторинга. Численность госслужащих определяется отдельно для различных групп, например:

- гражданские служащие федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ);
- гражданские служащие центрального аппарата (ЦА) ФОИВ;

- гражданские служащие территориальных органов (ТО) ФОИВ.

2. *Среднемесячная номинальная заработная плата государственных служащих*. Показатель определяется по материалам официальной статистики. Для периодов, в которые отсутствовало статистическое наблюдение, он может быть рассчитан отдельно для каждого государственного органа на основании данных о его фонде оплаты труда и численности государственных служащих. Размер оплаты рассчитывается в рублях в месяц в ценах соответствующих лет. Показатель включает в себя размер всех выплат, предусмотренных для государственных служащих, включая оклад, премии и надбавки.

3. *Общее количество государственных функций*. В качестве государственных учитываются функции органов государственной власти, в которых замещают должности государственные служащие анализируемой группы. Функции ФОИВ определяются в положениях о данных органах, утверждаемых нормативными правовыми актами. Данный показатель отсутствует в статистике и должен специально рассчитываться. Существует ряд методик определения государственных функций [15], на основе которых нами разработана и апробирована методика определения общего числа функций ФОИВ в различные периоды времени [16].

Методика не предполагает выделения избыточных, декларативных и дублируемых функций. Прежние методики разрабатывались в рамках административной реформы для повышения качества работы государственных органов в будущем, в то время как наша методика направлена на проведение анализа положений, разработанных и действовавших в разное время. Поэтому важно не улучшить функции, а лишь зафиксировать то, что в свое время считалось ими. С учетом всех этих функций организовывалась отчетность, выделялось финансирование, планировались штаты работников, т.е. определение общего количества государственных функций в разные годы является важным показателем развития системы государственной службы.

При применении методики в условиях будущего реформирования госслужбы следует проводить расчет количества функций, уже исходя из их реальной значимости, качества реализации, отсутствия декларативных, избыточных и дублируемых функций.

4. *Размер расходов государственного бюджета на содержание аппарата государственной службы:* учитываются расходы на оплату труда государственных служащих анализируемой группы.

Методология определения размера бюджетных расходов на указанные цели составляет предмет отдельной статьи. Дело в том, что размер этих расходов может быть определен непосредственно из текста закона о бюджете, но данные расходы не выделены в компактную группу, а разбросаны по различным разделам бюджета. Для сбора сопоставимых данных требуется проанализировать правовые акты о бюджетной классификации, действовавшие в хронологических рамках исследования, и выбрать строки классификации, соответствующие кругу анализируемых расходов.

### **Показатели второй группы**

Эта группа включает следующие макроэкономические показатели:

- *общая численность населения страны;*
- *среднедушевой размер валового внутреннего продукта;*
- *среднемесячная номинальная заработная плата в экономике страны, средний уровень оплаты труда работников с высшим образованием;*
- *общий объем годовых расходов государственного бюджета.*

Видно, что в каждую из двух групп отобрано одинаковое количество показателей. Источником данных о динамике макроэкономических показателей является официальная статистика.

Однако использование для целей исследования исключительно показателей, связанных с внутренним развитием государственной службы, способствовало бы зауженному подходу к рассмотрению проблемы. Определение эффективности процессов, происходящих в системе государственной службы, требует оценки внешнего эффекта от ее функционирования. Важно рассмотреть изменения общественной и экономической роли государственной службы с течением времени. Использование макроэкономических показателей обусловлено тем, что они позволяют оценить развитие государственной службы в качестве общественного института.

### **Коэффициенты эффективности государственной службы**

На основании перечисленных показателей, конкретные значения которых могут быть получены

для каждого года исследования, рассчитывается ряд специальных коэффициентов, позволяющих охарактеризовать состояние государственной службы в разных аспектах. При обобщении эти коэффициенты дадут представление о ходе развития государственной службы в целом.

#### *1. Коэффициент бюрократизации.*

Коэффициент, условно названный таким образом, характеризует долю, которую занимают государственные служащие в российском обществе в исследуемый период. Можно рассчитывать значения данного коэффициента для различных групп служащих (ЦА ФОИВ, ТО ФОИВ и пр.). Для каждой группы значение коэффициента будет отличным от других групп.

Значение коэффициента бюрократизации ( $K_{\sigma}$ ) рассчитывается по формуле (1):

$$K_{\sigma} = (N_{zc} / N_{n}) \times 100 \text{ (или 1000)}, \quad (1)$$

где  $K_{\sigma} < 1$  и стремится к минимуму при заданном уровне других коэффициентов;  $N_{zc}$  — численность государственных служащих анализируемой группы;  $N_{n}$  — общая численность населения страны на конец года.

Коэффициент удобно выражать в промилле в случаях, когда значения менее 0,1%. Экономический смысл данного коэффициента заключается в том, что он позволяет оценить, какую часть населения составляют государственные служащие и, следовательно, насколько велика в анализируемый период численность управленческого аппарата. Чем больше доля госслужащих в обществе, тем выше его бюрократизация. В рамках реформирования государственной службы следует стремиться к тому, чтобы значение данного коэффициента в каждый момент времени было меньше, чем в предыдущий период. Повышение доли госслужащих в обществе при неизменных значениях прочих исследуемых коэффициентов говорит о понижении эффективности госслужбы.

Следует отметить, что уровень бюрократизации общества сам по себе не свидетельствует об эффективности или неэффективности государственной службы. Соотношение количества чиновников и численности населения обусловлено рядом объективных факторов. Этот параметр следует рассматривать в комплексе с объемом государственных функций на анализируемом этапе.

### 2. Коэффициент нагрузки.

Данный коэффициент характеризует усредненную нагрузку государственных служащих через показатель количества исполняемых ими государственных функций. При этом оценивается не нагрузка отдельного госслужащего, а как бы нагрузка на все кадры государственной службы в целом. Это делается через соотношение показателей общего количества государственных функций, выполняемых государственными органами (ФОИВ), и общей численности государственных служащих в данных органах.

Численность государственных служащих будет отличаться в зависимости от того, для какой группы проводится расчет коэффициента. Следует рассчитывать коэффициент нагрузки для той же категории госслужащих, что и коэффициент бюрократизации. Значение коэффициента нагрузки ( $K_n$ ) рассчитывается по формуле (2) как число государственных функций ( $N_\phi$ ) в расчете на одного государственного служащего.

$$K_n = N_\phi / N_{sc}, \quad (2)$$

$$K_n < 1.$$

Значение  $K_n$  стремится к максимуму при заданном уровне других коэффициентов.

Экономический смысл данного коэффициента состоит в том, что общее количество государственных функций как бы распределяется равномерно между всеми государственными служащими. В рамках реформирования госслужбы нужно стремиться к тому, чтобы значение данного коэффициента в каждый момент времени было больше, чем в предыдущий период, при условии одновременного проведения работы по идентификации и удалению избыточных, неэффективно реализуемых и дублируемых функций.

Повышение нагрузки на кадры госслужбы свидетельствует об оптимизации их численности при сохранении или увеличении объема регулирования, выражающегося количеством государственных функций. В данной методике мы исходим не из соображений увеличения объема государственного регулирования: количество государственных функций может сокращаться на фоне общего разгосударствления экономики, однако этот процесс должен сопровождаться пропорциональным сокращением общей численности государственных служащих.

### 3. Коэффициент оплаты.

Данный коэффициент ( $K_o$ ) характеризует соотношение уровня оплаты государственных служащих ( $S_{sc}$ ) и работников с высшим образованием, занятых в национальной экономике ( $S_e$ ), в каждый исследуемый год. Значение коэффициента оплаты рассчитывается по формуле (3):

$$K_o = S_{sc} \times 100 / S_e. \quad (3)$$

Значение  $K_o$  стремится к 100% при заданном уровне других коэффициентов.

Экономический смысл данного коэффициента заключается в том, что он позволяет оценить, какую часть составляет оплата труда государственных служащих от среднего уровня оплаты труда работников аналогичного уровня квалификации в экономике. Сам по себе коэффициент  $K_o$  не является свидетельством высокой или низкой эффективности государственной службы. Однако если рассматривать его в комплексе с другими коэффициентами, можно составить представление об эффективности госслужбы. При высоких значениях коэффициентов бюрократизации и оплаты можно говорить об относительно высокой «стоимости» государственной службы для общества. При низких значениях коэффициента нагрузки и высоких значениях коэффициента оплаты можно говорить о том, что государственные служащие получают завышенную оплату по сравнению с выполняемым ими объемом функций.

Чем больше значение коэффициента, тем больше разрыв в оплате между госслужащими и другими работниками. Значительное превышение первого показателя над вторым может свидетельствовать о том, что оплата госслужащих завышена. С другой стороны, если доля оплаты госслужащих низкая, это свидетельствует о недофинансировании государственной службы и низкой оценке труда госслужащих в обществе. Как завышенный, так и заниженный уровень оплаты ведет к неэффективности государственной службы. Оптимум коэффициента оплаты находится в диапазоне значений, близком к 100%. Это свидетельствует о том, что государственные служащие в целом получают оплату, близкую к среднему уровню оплаты работников с высшим образованием по экономике.

Данное положение призвано способствовать ситуации в обществе, при которой средний человеческий капитал в экономике и в государственном аппарате будет одинаковым. Это справедливо, потому что:

а) доля управленческого персонала в целом по экономике примерно соответствует доле управленческого персонала в системе государственной службы, что подтверждается данными статистики. Так, доля государственных служащих категории «руководители» среди всех государственных служащих на федеральном и региональном уровнях составляет порядка 15% (см. Состав кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по полу, категориям и группам должностей, ветвям власти на 1 октября 2015 года: справка Росстата. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2009/gos-kadr/ТЕКСТ\\_09.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2009/gos-kadr/ТЕКСТ_09.htm); дата обращения: 10.06.2016). На федеральном уровне эта доля несколько меньше (до 10%), в регионах — больше (до 20%). В среднем по экономике доля управленческого персонала также составляет около 10% (см. Численность занятых в экономике по группам занятий. В сб.: Труд и занятость в России-2014. М.: Росстат, 2015);

б) к руководителям и специалистам в экономике в целом предъявляются сходные квалификационные требования, что и к руководителям и специалистам в системе государственной службы. На рынке труда к руководителям и специалистам производственных организаций, как правило, предъявляются следующие требования: наличие высшего образования, стаж работы по специальности, отсутствие правовых ограничений и ограничений по здоровью к занятию должности (вывод получен в результате обследования автором требований к вакансиям в организациях производственной сферы, размещенным на портале *SuperJob*. URL: <http://www.superjob.ru/pro>; дата обращения: 31.10.2015).

Прочие требования являются вариативными. В ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» установлены следующие квалификационные требования к руководителям и специалистам: наличие высшего образования, стаж гражданской службы или стаж (опыт) работы по специальности. Для работы на должностях сопоставимого уровня в системе госслужбы и в экономике

в целом кадры должны обладать сопоставимым уровнем квалификации.

Таким образом, мы исходим из утверждения, что в постиндустриальном обществе профессионально-квалификационные требования к кадрам госслужбы должны быть адекватными требованиям экономического развития, и это должно выражаться в сопоставимом уровне оплаты работников в системе госслужбы и работников с высшим образованием в среднем по экономике.

#### 4. Коэффициент расходов.

Этот коэффициент ( $K_p$ ) характеризует долю затрат на содержание аппарата государственной службы ( $C_{zc}$ ) от всех бюджетных расходов ( $C_m$ ) за соответствующий год:

$$K_p = C_{zc} \times 100 / C_m, \quad (4)$$
$$K_p < 1.$$

$K_p$  стремится к минимуму при заданном уровне других коэффициентов. Значение коэффициента выражается в процентах, что позволяет сравнивать значения за разные годы даже в условиях высокой среднегодовой инфляции. Экономический смысл данного коэффициента заключается в том, что он позволяет оценить, какую часть составляют расходы на оплату государственных служащих от всех расходов государственного бюджета. Расходные обязательства государства изменяются в зависимости от экономической ситуации. В условиях кризиса сумма расходов в абсолютном выражении может быть сокращена, но это не всегда свидетельствует о пропорциональном уменьшении расходов на госслужбу. С другой стороны, в условиях общего повышения расходных обязательств размер расходов на аппарат управления может снизиться. Поэтому коэффициент расходов выражает не абсолютное значение суммы расходов на содержание аппарата, а относительное значение, привязанное к общему объему расходных обязательств бюджета.

В рамках реформирования государственной службы следует стремиться к тому, чтобы значение  $K_p$  в каждый момент времени было меньше, чем в предыдущий период. Повышение доли расходов на госслужбу при сохранении неизменных значений прочих коэффициентов свидетельствует о снижении эффективности государственной службы.

### 5. Коэффициент полезности.

Коэффициент характеризует связь между динамикой расходов на содержание аппарата государственной службы и изменениями макроэкономического показателя среднедушевого ВВП. Динамика расходов на содержание аппарата характеризует относительную «стоимость» для общества содержания аппарата государственной службы, выраженную через затраты на оплату труда госслужащих. Динамика ВВП характеризует изменение стоимости товаров, работ и услуг, произведенных национальной экономикой за определенный период, в пересчете на душу населения. Коэффициент выражает связь обоих показателей во времени, а не причинно-следственную связь между показателями.

Значение коэффициента полезности ( $K_p$ ) определяется аналитически в соответствии с матрицей, представленной в таблице.

Квадрант матрицы (1) рассматривается как оптимальная ситуация, квадрант (4) — как худшее значение, квадранты (2) и (3) — как промежуточные состояния.

Значения расходов на содержание аппарата госслужбы ( $P$ ) и среднедушевой размер ВВП должны быть определены на временном диапазоне, выходящем за рамки анализируемого года. Рассмотрению подлежит динамика каждого показателя в границах с предыдущего по анализируемому году. Динамика показателя в год, следующий за анализируемым, не учитывается. Если значения показателя (показателей) изменялись противоречиво, то используются следующие правила:

- последовательное повышение и снижение показателя в рамках одного анализируемого периода рассматриваются как снижение;
- последовательное снижение и повышение показателя означает рост показателя;
- если значения показателя не изменились ни в анализируемый год, ни в предшествующий ему, это рассматривается как снижение показателя, так как ввиду инфляции одинаковые значения стоимостных показателей за несколько лет означают снижение.

Экономический смысл коэффициента полезности заключается в том, что он позволяет оценить степень общественной полезности государственной службы, выраженную через связь расходов на ее содержание и макро-

экономического показателя ВВП на душу населения. Госслужба рассматривается как общественный институт, развитие которого происходит в контексте социально-экономического развития страны. Если снижение «стоимости» госслужбы происходит на фоне роста ВВП, то реформирование государственной службы можно рассматривать как эффективное, так как издержки на содержание аппарата государственной службы обратно пропорциональны экономическому росту, выраженному динамикой ВВП.

С другой стороны, увеличение затрат на госслужбу на фоне снижения размера среднедушевого ВВП свидетельствует об относительной неэффективности государственной службы. Сама по себе стагнация (или спад) экономики не обязательно вызвана именно неэффективностью госслужбы, однако увеличение издержек на оплату госслужащих на фоне снижения ВВП может рассматриваться как симптом неэффективности государственной службы.

Наконец, параллельные рост и снижение расходов на государственную службу и размера ВВП могут рассматриваться как промежуточные ситуации, в которых видны как ресурс для повышения эффективности государственной службы, так и угроза снижения ее эффективности в будущем.

Интегральным коэффициентом по отношению к пяти рассмотренным выше является *общий коэффициент эффективности государственной службы* ( $K_{эобщ}$ ), он характеризует эффективность государственной службы, рассматриваемую в целом. При этом общий коэффициент эффективности может быть рассчитан отдельно для каждой группы (например, федеральные гражданские служащие, гражданские служащие ЦА ФОИВ и пр.). Общий коэффициент отражает состояние государственной службы в государственных органах исследуемой группы и не может характеризовать эффективность других групп.

Принимая во внимание, что описанные выше коэффициенты имеют различную размерность, для расчета общего коэффициента эффективности требуется система поправочных коэффициентов, которые вводятся для каждой группы государственных служащих. Они призваны переводить значения каждого из показателей в процентное выражение. Таким образом, поправочные коэффициенты

## Матрица соотношений динамики расходов на госслужбу и динамики ВВП

Среднедушевой размер ВВП	Расходы на содержание аппарата государственной службы	
	рост	снижение
Рост	(2)	(1)
Снижение	(4)	(3)

Источник: составлено автором.

позволяют представить значения общего коэффициента эффективности в виде положительного целого натурального числа, что облегчает интерпретацию результатов.

Значения общего коэффициента эффективности для каждой анализируемой группы ( $K_{общ, i}$ ) определяется по формуле (5):

$$K_{общ, i} = \sum_{a \in \{б, н, о, р, п\}} \sum_{t \in \{1, 2, 3, 4, 5\}} 1_{[x_{t-1}^{a,i}, x_t^{a,i}]} (K_{a,i}) \gamma_{t,i}, \quad (5)$$

где  $\gamma$  — значения поправочного коэффициента;  $a$  — значения коэффициентов бюрократизации, нагрузки, оплаты, расходов, полезности;  $t$  — номера интервалов для расчета поправочного коэффициента;  $x$  — значения показателей;  $i$  — группа государственных служащих, в отношении которой рассчитывается коэффициент эффективности.

Значение общего коэффициента эффективности, равное или близкое к 100%, отражает сбалансированное состояние государственной службы, при котором значения всех промежуточных коэффициентов находятся на высоком уровне. Экономический смысл данного интегрального коэффициента заключается в том, что он позволяет оценить состояние различных аспектов, связанных с развитием государственной службы, — долю госслужащих в обществе, объем выполняемых госслужащими государственных функций, соотношение оплаты госслужащих и работников с высшим образованием в экономике, соотношение расходов на оплату госслужащих и общий объем бюджетных расходов, а также соотношение динамики расходов на госслужбу и динамики ВВП как единый процесс. Видно, что часть промежуточных коэффициентов отражает социальные аспекты развития государственной службы, а часть — экономические. В результате расчета интегрального коэффициента представляется возможным рассмотреть все эти аспекты в комплексе.

### Заключение

Предложенные коэффициенты объективной оценки эффективности госслужбы обладают преимуществами относительной простоты, универсальности, гибкости. При расчете общего коэффициента эффективности используются только точные количественные данные, отражаемые статистикой. Это способствует минимизации спекулятивной составляющей в данном коэффициенте и повышению его объективности. Данные преимущества позволяют рассчитывать на то, что методика получит практическое применение на новом этапе реформирования госслужбы.

Настоящий общий коэффициент эффективности является шагом на пути к разработке универсальной методологии количественной оценки процессов, происходящих в системе государственной службы в целом. Коэффициент призван обозначить ориентиры для дальнейшего реформирования государственной службы с учетом исторического опыта и ошибок. На практике данный коэффициент может быть использован при разработке программ реформирования и развития гражданской службы и государственной службы иных видов. Иными словами, он применим на политическом уровне для планирования и принятия решений.

Неверно было бы утверждать, что эффективность общественно-экономического развития напрямую объясняется процессами, происходящими в системе госслужбы. Точнее говорить об определяющем влиянии общества на государственную службу, хотя и это воздействие нельзя абсолютизировать. Внешние процессы, измеряемые макроэкономическими показателями, и внутренние процессы в системе госслужбы тесно взаимообусловлены и взаимосвязаны. Поэтому рассматривать их следует в комплексе. На решение этой задачи направлен общий коэффициент эффективности государственной службы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Медведев Д.А.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.
2. *Repucci S.* Designing Effective Civil Service Reform Lessons From Past Experience. *Public Administration and Development*, 2014 (Aug.), vol. 34, issue 3, pp. 206–217.
3. *Seong Soo Oh, Lewis G.B.* Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service. *Public Management Review*, 2013, vol. 15, no. 5, pp. 740–761.
4. *Стиглиц Дж.* Экономика общественного сектора. М.: Экономика, 1997. 293 с.
5. *Егорова В.К.* Энциклопедия государственного управления в России. В 2 т. / под общ. ред. В.К. Егорова. Т. 2. М.: Изд-во РАГС, 2008. 500 с.
6. *Барциц И.Н.* Показатели и критерии эффективности государственного управления. М.: Изд-во РАГС, 2010. 258 с.
7. *Ponkin I.* On the Notion and Concept of Good Governance. *Public Administration*, 2013, pp. 46–48.
8. *Андреева Д.А.* Оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих: дис. ... канд. экон. наук. СПб.: СПбГЭУ, 2015. 135 с.
9. *Barabashev A.G., Semenov S.A.* How to Improve the Evaluation of Municipal Management Effectiveness: The Moscow and Moscow Region Experience. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2015, vol. 7, no. 2, pp. 35–50.
10. Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт) // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС. 2009. № 3 (6). С. 3–5.
11. *Добролюбова Е.И.* Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления: рабочие документы. Всемирный банк. М.: Алекс, 2005. 76 с.
12. *Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татарнинова Л.Н., Масленникова Е.В.* Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих: монография. М.: Дело, 2016. 224 с.
13. *Knack S., Kugler M. and Manning N.* Second Generation Governance Indicators. *International Review of Administrative Sciences*. 2003, vol. 69, pp. 345–364.
14. *Авдашева С.Б., Цыцулина Д.В., Сидорова Е.Е.* Применение ключевых показателей эффективности для ФАС России: анализ на основе статистики судебных решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 7–34.
15. *Датиев С.Б., Гинтова М.А., Сарватдинов А.Е., Синятуллина Л.Х., Чаплинский А.В., Николенко А.А., Кукса Т.Л., Жулин А.Б.* Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности. М.: Изд. ГУ — ВШЭ, 2010. 130 с.
16. *Борщевский Г.А.* Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.

## REFERENCES

1. *Medvedev D.A.* Novaya real'nost': Rossiya i global'nyye vyzovy [New Reality: Russian and global challenges]. *Voprosy jekonomiki — Issues of Economy*, 2015, no. 10, pp. 5–29 (in Russian).
2. *Repucci S.* Designing Effective Civil Service Reform Lessons From Past Experience. *Public Administration and Development*, 2014, vol. 34, iss. 3, pp. 206–217.
3. *Seong Soo Oh and Lewis G.B.* Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service. *Public Management Review*, 2013, vol. 15, no. 5, pp. 740–761.
4. *Stiglitz J.* Ekonomika obshchestvennogo sektora [Public Economics]. Moscow, Economics, 1997 (in Russian).
5. *Yegorova V.K.* (Ed.) Entsiklopediya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii [Encyclopedia of government in Russia]. Moscow, RAGS, 2008, 500 p. (in Russian).

6. *Bartsits I.N.* Pokazateli i kriterii effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [The indicators and criteria for good governance]. Moscow, RAGS, 2010, 258 p. (in Russian).
7. *Ponkin I.* On the Notion and Concept of Good Governance. *Public Administration*, 2013, pp. 46–48.
8. *Andreeva D.A.* Otsenka effektivnosti deyatelnosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Evaluation of the effectiveness of the civil servants]. Diss. ... cand. of economy. St. Petersburg, 2015, 135 p. (in Russian).
9. *Barabashev A.G., Semenov S.A.* How to Improve the Evaluation of Municipal Management Effectiveness: The Moscow and Moscow Region Experience. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2015, vol. 7, no. 2, pp. 35–50 (in Russian).
10. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: kriterii i pokazateli [The effectiveness of state management: criteria and indicators (foreign experience)]. Analytical Surveys of the Institute of Research and Information, RAGS, 2009, no. 3 (6), pp. 3–5 (in Russian).
11. *Dobrolyubova E.I.* Integral'nyye pokazateli effektivnosti reformy gosudarstvennogo upravleniya: rabochiye dokumenty [Integral performance indicators of public administration reform: the working papers]. World Bank. Moscow, 2005, 76 p. (in Russian).
12. *Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V., Tatarinova L.N., Maslennikova E.V.* Praktika i perspektivy razvitiya mer material'nogo stimulirovaniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh: monografiya [Practice and prospects of development of measures of material incentives for civil servants: a monograph]. Moscow, 2016, 224 p. (in Russian).
13. *Knac S., Kugler M. and Manning N.* Second Generation Governance Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 2003, vol. 69, pp. 345–364.
14. *Avdasheva S.B., Tsytsulina D.V., Sidorova E.E.* Primeneniye klyuchevykh pokazateley effektivnosti dlya FAS Rossii: analiz na osnove statistiki sudebnykh resheniy [The use of key performance indicators for the FAS of Russia: analysis based on statistical judgments]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, 2015, no. 3, pp. 7–34 (in Russian).
15. *Datiev S.B., Gintova M.A., Sarvatdinov A.E., Sinyatullina L.H., CHaplinskij A.V., Nikolenko A.A., Kuksa T.L., Zhulin A.B.* Registr polnomochiy federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: ekspertnaya sistematizatsiya i analiz deyatelnosti [Register powers of the federal executive bodies: expert systematization and analysis]. Moscow, HSE, 2010, 130 p. (in Russian).
16. *Borshchevskiy G.A.* Primeneniye kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby [The use of quantitative methods for the study of the processes of civil service reform]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, 2015, no. 2, pp. 147–172 (in Russian).