I ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 351:338.46
DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509

ОБЗОР КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ СУЖДЕНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО КАТЕГОРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Е. В. ФЕФИЛОВА
Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Фефилова Е. В. Обзор концептуальных суждений относительно категории эффективности государственных услуг // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 495–509. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509.

Введение: проводимые в последнее десятилетие в Российской Федерации бюджетные реформы предполагают переосмысление результатов деятельности организаций, оказывающих государственные услуги, в том числе необходимость определения понятия эффективности оказания услуг. Вместе с тем сложилось значительное количество подходов к дефиниции данной категории, что обусловливает наличие трудностей в процессе выработки методологии оценки эффективности государственных услуг.

Цель: сформировать целостный и однозначный подход к категории «эффективность государственных услуг», обеспечивающий возможность разработки методологии оценки эффективности.

Методы: анализ теоретических источников; анализ нормативных документов, регламентирующих вопросы определения эффективности.

Результаты: проведен обзор и анализ экономической научной литературы, классических и современных трудов теории управления, сложившихся в мировой практике моделей государственного управления, приведена концепция эффективности государственных услуг в контексте действующего законодательства Российской Федерации; сформулировано определение эффективности государственных услуг.

Выводы: эффективность государственных услуг определена как комплексный показатель, базирующийся на выполнении условий: оптимальное распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений, оптимальное количество услуг, соблюдение требований к качеству, минимальная стоимость услуги.

© Фефилова Е. В., 2017

Ключевые слова: эффективность; результативность; государственные услуги; экономическая эффективность; социальная эффективность; бюджетная эффективность; аллокативная эффективность

ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе понятие «эффективность» является одним из ключевых для науки и практики. Любая деятельность направлена на максимизацию эффективности, будь то деятельность индивида, организации или органов власти. Несмотря на пристальное внимание исследователей к данной категории, на сегодняшний день в экономической литературе, научных работах, нормативно-правовых актах достаточно сложно найти однозначное понимание категории «эффективность». Между тем такая многовариантность обусловливает многообразие и даже противоречивость различных подходов к оценке эффективности системы оказания государственных услуг. Заметим, что содержание категории «экономическая эффективность» в различных вариациях в большей степени раскрывается на микроуровне, однако в рамках проводимых в последние десятилетия реформ общественного сектора и мировых тенденций развития государственного управления крайне актуальны исследования эффективности государственных услуг как части общественного сектора экономики.

Государственные услуги можно рассматривать в качестве «опекаемого» общественного блага, т. е. блага, по поводу которого имеется нормативный интерес общества (Рубинштейн, 2008), их существование необходимо любой социально-экономической системе и невозможно без государственной поддержки. Следует отметить, что государственные услуги могут быть формализованы в контексте Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Это услуги, предоставляемые организациями публичного сектора (в контексте нашего исследования рассматривается часть публичного сектора: государственные и муниципальные учреждения, подведомственные органам государственной власти, местного самоуправления, оказывающие государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам в рамках государственного (муниципального) задания)[1]. Несколько иными являются услуги, определенные положениями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: государственная (муниципальная) услуга предоставляется непосредственно органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) и представляет собой деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявите-

[1] *О внесении* изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс]: федер. закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193 (дата обращения: 10.08.2017).

лей в пределах установленных полномочий[2]. Несмотря на различия в субъекте предоставления блага, в обоих случаях рассматриваемая категория обладает характеристикой наличия определяемого и измеримого количественно получателя и, следовательно, конечного результата. Таким образом, система оказания услуг в первом случае состоит из трех взаимосвязанных элементов и отношений между ними: организации, оказывающие услуги, общество (физические лица, юридические лица) – получатель услуги, органы государственной власти (органы местного самоуправления) – управление процессом (планирование, финансирование, контроль); во втором случае, в силу предоставления услуги самим органом государственной власти, органом местного самоуправления, система ограничена двумя элементами.

В целях формирования целостного подхода к рассматриваемой категории произведен анализ концептуальных суждений относительно категории «эффективность» в контексте системы оказания услуг.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе проведения обзора концептуальных суждений относительно категории эффективности государственных услуг, основные положения которого легли в основу представленной статьи, использовались методы анализа теоретических источников, экономических исследований и нормативных документов, затрагивающих исследуемую тему.

Теоретические подходы к категории «эффективность» проанализированы в рамках изучения работ представителей экономических школ, школ менеджмента (Вебер, 1990; Веблен, 1984; Drucker, 2001; Лейбенстайн, 1999; Норт, 1997; Смит, 2007; Тейлор, 1991; Уэрта де Сото, 2011; Фредериксон, 2003). Методологические подходы к эффективности рассмотрены в рамках работ отечественных исследователей (Атаманчук, 2008; Барциц, 2011; Сухарев, 2009) и работ, посвященных анализу мировой управленческой практики (Denhardt and Denhardt, 2000; Drechsler, 2005; Walther, 2015). В ходе исследования использовались положения нормативных документов, применяемых в Российской Федерации, материалы международных и общественных организаций[3].

Анализ концептуальных суждений произведен в связи с их применимостью к процессу оказания государственных услуг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

В самом широком смысле эффективность можно определить как соотношение выгод и затрат. Однако следует отметить, что рассматриваемая кате-

[2] *Об организации* предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023 (дата обращения: 30.09.2017).

[3] *Отчет* о мировом развитии 1997 г. Государство в меняющемся мире [Электронный ресурс]. URL: http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/886571468156582917/pdf/173000RUSSIAN018213137761901PUBLIC1.pdf (дата обращения: 10.08.2017); *Эффективность* государственного управления в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс]. URL: http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 10.08.2017).

гория соотносится с категориями «эффект», «результативность», «результат». В соответствии с подходом, используемым в менеджменте качества, «эффективность (efficiency): соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами; результативность (effectiveness): степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов»[4]. В таком случае представляется целесообразным определить эффект как абсолютную величину, отражающую результат деятельности рассматриваемого объекта в связи с использованными ресурсами, результат – абсолютную величину, отражающую степень достижения плана (как показатель план-фактного анализа). Кроме того, родственными, но не равнозначными категориями являются понятия «экономичность» (степень минимизации ресурсов), «производительность» (количество конечного продукта на единицу ресурса). Эффективность, результативность и экономичность не являются тождественными категориями, они взаимодополняемы функционально, но взаимоувязаны в рамках дуалистического подхода исследования экономических систем (Паздникова, 2014).

Классическая экономическая теория не анализирует это понятие применительно к экономике. Так, А. Смит, соответствуя вызовам времени, рассматривает вопросы производительности труда как абсолютное количество труда на единицу продукта и возможности ее увеличения (Смит, 2007). Производительность труда можно охарактеризовать как один из показателей эффективности применения трудовых ресурсов, отображающий соотношение результатов труда и затрат труда, а значит, и как показатель эффективности деятельности, процесса.

Появление понятия «эффективность» связано с именем В. Парето и неоклассическим направлением экономической теории. Концепция эффективности, по Парето (Парето-оптимум), предполагает достижение такого состояния социально-экономической системы и такое распределение ресурсов (общественных благ, готовой продукции), при которых отсутствует какой-либо вариант перераспределения, улучшающий, по крайней мере, положение одного индивида и не ухудшающий положения других. Как дополнение этой теории был сформулирован компенсационный критерий Калдора–Хигса, включавший аналитический принцип «потенциальной компенсации»: ситуация Б эффективнее ситуации А, если те, кто в этой ситуации выигрывают, способны компенсировать убытки тем, кто от нее проигрывают; или же те, кто проигрывают в ситуации А, не могут воспрепятствовать переменам, «дав взятку» тем, кто от нее выигрывают (Уэрта де Сото, 2011).

Современные исследователи критикуют неоклассический подход, называя его статическим. Как альтернатива, динамическая эффективность предлагает анализ эффективности, охватывающий несколько промежутков времени, и связана со скоростью внедрения инноваций и инвестиций. С точки зрения динамического подхода, эффективность человека, компании, института или социально-экономической системы в целом зависит от уровня

[4] *Основы* менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]: ГОСТ Р ИСО 9000-2015. URL: http://docs.cntd.ru/document/1200124393 (дата обращения: 10.08.2017).

их творческой способности к предпринимательству и координации» (Уэрта де Сото, 2011).

В соответствии с классификацией, предложенной Фарреллом, эффективность можно разделить на аллокативную и техническую, причем эти понятия не противопоставляются, а напротив, рассматриваются как две грани понятия «экономическая эффективность». Так, если техническая эффективность отражает соотношение затрат ресурсов и конечного результата, то показатели аллокативной эффективности (эффективности распределения) содержат информацию об оптимальной комбинации ресурсов при заданном уровне конечного результата (Лябах и Булгакова, 2012). В макроэкономическом контексте можно трактовать аллокативную эффективность предоставления государственных услуг как такое распределение объемов государственных заданий и бюджетных субсидий на их выполнение в экономике государства (региона, отрасли) между организациями, оказывающими государственные услуги, которое позволяет обеспечить общество необходимым количеством государственных услуг надлежащего качества. Лейбенстайн стремился преодолеть ограничения неоклассической экономической теории и представил в противовес аллокативной (Лейбенстайн, 1999) концепцию Х-эффективности (способность организации, существующей в слабоконкурентной среде, снижать издержки путем внутренних улучшений). Автором показано, что в условиях равных характеристик материально-технического и ресурсного обеспечения показатели конечного результата могут значительно варьироваться, что объясняется действием дополнительных факторов (система мотивации персонала, параметры коммуникационной внутриорганизационной системы). При этом ряд исследователей отмечают, что приведенная выше концепция не имеет самостоятельного значения для экономической теории (Кирдина, 2007).

Современные отечественные ученые в рамках системного подхода выделяют синергетическую эффективность, определяемую как эффективность нелинейного взаимодействия различных структурных элементов системы, способ учета различных эффективностей (Сухарев, 2009).

В ключе концепции эффективности распределения сформирован подход Всемирного банка, где эффективность – использование потенциала государства (способность производить и пропагандировать коллективные мероприятия) для удовлетворения спроса общества в соответствующих благах[5].

Техническую эффективность можно рассматривать как достижение наибольших показателей результата при наименьших затратах. Следует отметить, что особенность государственного сектора экономики заключается, в частности, в невозможности использования только денежной формы выражения результата. Например, бюджетные и автономные учреждения вправе действовать как полноценные агенты рынка и получать доход, однако, в силу наличия бюджетных субсидий, внебюджетные доходы не отражают финансовые результаты их деятельности в полной мере. Использование технической (или производственной) эффективности в чистом виде в отношении государственной услуги ограничено в силу невозможности применения

[5] *Отчет* о мировом развитии 1997 г. …

во всех случаях критерия «наименьших затрат – наибольшего абсолютного значения результата». Так, нельзя назвать образовательное учреждение, обучающее большее по отношению к другим образовательным учреждениям количество учеников при меньших затратах на одного ученика, более эффективным, поскольку конечный результат (конечный продукт) этих организаций с точки зрения целей их деятельности не всегда может быть формализован как однозначно измеримый абсолютный показатель (например, качество образовательных услуг). Кроме того, результат деятельности бюджетного сектора не во всех случаях предназначен для конкуренции. В отношении государственных услуг, помимо соотношения затрат ресурсов – результата, необходимо учитывать факторы качества, удовлетворенности, обеспеченности услугами населения и т.д.

Важным направлением в контексте рассмотрения вопроса эффективности является концепция институционализма, рассматривающая экономику как неотделимую часть социальных процессов. Институционалисты считали, что экономика не может существовать отдельно от общественных институтов. Следует отметить позицию Т. Веблена, в соответствии с которой невозможно говорить о принципах оптимизации, эффективности, целесообразности в рыночной экономике, так как агенты рынка подвергаются давлению и демонстрируют «эффект Веблена» (эффект завистливого сравнения – потребление престижных в обществе благ и товаров), вынуждающих их принимать неразумные решения (Веблен, 1984).

Одним из методов определения эффективности распределения в современной институциональной экономике является теория игр, разработанная Дж. Фон Нейманом, О. Моргенштерном и усовершенствованная Дж. Нэшем. Так, равновесие, по Нэшу, – ситуация, в которой стратегия каждого из игроков является лучшим ответом на действия другого игрока. Таким образом, субъект системы руководствуется принципом удовлетворительности и ответа на стратегию другого игрока (Коршунова и Романова, 2006).

Отдельно следует выделить институциональную концепцию адаптивной эффективности. Адаптивная эффективность представляет собой способность институтов адекватно и своевременно меняться в ответ на новые вызовы. Согласно определению Д. Норта, адаптивная эффективность – это «способность некоторых обществ справляться с потрясениями, гибко приспосабливаясь к ним, и формировать институты, которые эффективно работают с измененной “реальностью”» (Норт, 1997). Следует отметить, что современная наука по-разному оценивает соотношение адаптивной и динамической эффективности, на наш взгляд, целесообразно сформировать синтетическую категорию, определяемую как способность системы приспосабливаться к изменениям внешних и внутренних параметров социально-экономической системы. Данный подход, по нашему мнению, применим к системе оказания государственных услуг и необходимости адаптации к меняющимся внутренним и внешним условиям. Так, к примеру, тенденции глобальной антидопинговой политики должны стать стимулом к адаптации института подготовки спортивного резерва и процесса предоставления соответствующих услуг.

Приведенные выше концепции описывают, в основном, экономическую эффективность и эффективность распределения (многообразие концепций и типологий позволяет рассматривать аллокативную эффективность и как составляющую экономической эффективности, и как отдельную характеристику социально-экономической системы).

Теория управления, наряду с экономической теорией, также уделяет внимание проблемам эффективности. Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон) рассматривала эффективность в контексте действенного функционирования политических институтов (посредством выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии). Так, в соответствии с концепцией «рациональной бюрократии» М. Вебера, эффективность может быть достигнута благодаря рациональному разделению труда, функций и полномочий, высокому уровню компетенции персонала (Вебер, 1990).

В силу того, что модели управления в настоящее время широко используют менеджериальный подход, целесообразно рассмотреть эффективность с позиции теории менеджмента. Ф. Тейлор в своем труде «Принципы научного менеджмента» исходит из того, что эффективность деятельности организации зависит от гармоничной организационной деятельности, а также от внедрения принципов научного управления (Тейлор, 1991). Основоположник современного менеджмента П. Друкер во многих своих работах рассматривает категорию «эффективность», применяя ее как к организации в целом, так и к руководителям и персоналу, однако предполагает, что эффективное развитие организации возможно только при наличии высококвалифицированного управления. Автор разделяет категории «результативность» и «эффективность», характеризуя первую как способность «делать правильные вещи» (достигать поставленных целей), а вторую как способность «правильно создавать эти самые вещи» (достигать целей с наименьшими затратами всех видов ресурсов) (Drucker, 2001).

Современные теоретические управленческие модели, как правило, возникают вследствие описания сложившейся практики. Именно так, например, сформировались распространенные во всем мире принципы «управления, ориентированного на результат», априори нацеленные на эффективный менеджмент. Данный принцип можно рассматривать как одну из составляющих концепции нового государственного управления (New Public Management), которая предполагает ориентацию на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной (Тютин, 2014), применение корпоративных методов управления в государственном секторе (Drechsler, 2005; Denhardt, 2000; Walther, 2015). Внедрение в 2012 году в Российской Федерации механизма государственных заданий и формализации государственных услуг осуществлялось в рамках применяемой во многих странах концепции «бюджетирования, ориентированного на результат» (система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, направленная на планирование расходов в непосредственной связи с достигаемыми результатами) (Ястребова и Богачева, 2014). Вместе с тем, кроме экономического

аспекта деятельности (экономичная и эффективная реализация законодательных полномочий), новое государственное управление уделяет большое внимание социальным аспектам (принятие политических решений с целью улучшения жизненного уровня всех граждан») (Фредериксон, 2003). Следует отметить, что социальный аспект деятельности государства освещен в нормативных материалах, посвященных административной реформе в России, менее подробно, чем экономический.

В соответствии с широко распространенной типологией с точки зрения объекта исследования, наряду с экономической эффективностью выделяют социальную, экологическую, инвестиционную и прочие виды (Шабашев и Батиевская, 2014). Современная литература предлагает использование категории социальной эффективности, рассматриваемой в самом общем нашем понимании как степень удовлетворенности общественных институтов, в противовес экономической. Данное противопоставление может быть обусловлено существованием ситуаций, когда повышение социальной эффективности процесса (например, решения, расширяющие набор льгот и привилегий определенных категорий граждан) снижает уровень экономической эффективности в связи с необходимостью обеспечения указанных мер дополнительными финансовыми средствами.

Концепт социальной эффективности, который применяется в большей степени в теории управления, также отличается полисемантичностью. Приведем ряд суждений, сложившихся в современных отечественных исследованиях в области государственного управления.

Г. В. Атаманчук выделяет производственную эффективность (возникает на стадии производства, где создаются материальные, социальные и духовные продукты, блага, предназначенные для разных видов потребления); экономическую эффективность (стадия распределения и обмена, связана с возникновением потребности на продукт, благо); социальную эффективность (раскрывает пользу от производства, обмена, потребления материальных, социальных и духовных благ) (Атаманчук, 2008).

По мнению ряда российских исследователей, социальная эффективность управления как альтернатива экономической эффективности имеет следующие черты: уменьшение на макроуровне неопределенности, выстраивание четких правил игры; участие гражданского общества в процессе создания и популяризации коллективных мероприятий; создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски[6]. Таким образом, социальную эффективность можно связать с эффективностью функционирования механизма координации социальных взаимодействий, необходимым элементом которого является система норм и правил.

Выделяют общую социальную эффективность (вклад управления в качественное развитие социально-экономической системы), специальную социальную эффективность (оценка качества организации субъекта управления

[6] *Эффективность* государственного управления в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс]. URL: http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 10.08.2017).

с точки зрения его содержательных и структурно-функциональных характеристик), конкретную социальную эффективность (оценка качества управленческого процесса)[7].

Процесс оказания государственных услуг может быть охарактеризован показателями конкретной социальной эффективности (удовлетворенность гражданского общества качеством предоставляемых услуг), специальной социальной эффективности (оценка распределения услуг; доступность услуг для общества), общей социальной эффективности (положительная динамика показателей развития социально-экономической системы, например демографических, как следствие эффективной системы оказания публичных услуг здравоохранения и образования). Следует указать на отсутствие однозначных критериев оценки и правил формализации социальной эффективности, что обусловливает многообразие моделей оценки как управления в целом, так и конкретных управленческих действий.

И. Н. Барциц определяет в качестве модели социальной эффективности государственного управления управление на основе права (детальная регламентация деятельности социально-экономической системы, определение показателей результативности и процедур их планирования, система контроля и стимулирования) (Барциц, 2011). Отметим, что рассмотренные выше концепты могут быть характеристикой деятельности как органов государственной власти, местного самоуправления, так и руководителей организаций, оказывающих бюджетные услуги населению.

Рассмотрим еще одну категорию, характеризующую процесс оказания государственных услуг, – бюджетную эффективность, которую можно формализовать как одну из разновидностей экономической эффективности или как самостоятельную категорию. Современное российское законодательство достаточно четко дает определение бюджетной эффективности. «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»[8]. Показателен подход, используемый Министерством финансов для определения наиболее эффективного учреждения, оказывающего государственные услуги: «учреждение, которое оказывает услуги надлежащего качества с минимальными расходами»[9]. Таким образом, бюджетное законодательство использует понятия экономности и результативности, разграничивая их

[7] Там же.

[8] *Бюджетный* кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 20.04.2017).

[9] *Методические* рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/nz_foiv/recomendations/#ixzz4dHEudiAV (дата обращения: 10.08.2017).

посредством достижения наилучшего эффекта по одному из параметров (расходы или качество) при закреплении статичного «нормального» состояния другого.

Бюджетная эффективность в данном случае сформулирована в контексте теорий экономической эффективности, однако используемое в нормативных документах определение указывает на экономическую эффективность использования ресурсов и качественный (отражающий не только максимальное количество «произведенных» публичных благ) аспект конечного результата. Таким образом, целесообразно разграничивать экономическую и бюджетную эффективность государственных услуг, подразумевая под первой соотношение затрат ресурсов и исключительно количественно выраженного результата.

Анализ концептуальных суждений относительно категории «эффективность государственных услуг» выявил многообразие подходов к ее определению. В целях исследования показателей эффективности государственных услуг возможно применение классификации ее видов по следующим признакам: характеристики конечного результата, место получения эффекта, статичность внешних факторов, реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы, уровень исследуемой социально-экономической системы (табл.).

Таблица / Table

Классификация видов эффективности государственных услуг/ The classification of public services efficiency types

Классификационный признак	Вид эффективности
Характеристики конечного результата	Экономическая эффективность
	Социальная эффективность (общая, специальная, конкретная)
	Бюджетная
Статичность уровня конечного результата	Аллокативная, техническая
Статичность внешних факторов	Статическая, динамическая
Реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы	Адаптивная
Уровень исследуемой социально-экономической системы	Производственная (уровень организации), экономическая (уровень отрасли), социальная (уровень государства)

Дефиниция категории «эффективность государственных услуг» представляется возможной на основе синтеза концепций аллокативной, экономической и социальной эффективности с применением следующих параметров: оптимальное распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений (бюджетными организациями, оказывающими государственные услуги); оптимальное количество услуг; соблюдение требований к качеству оказания услуг; минимальные затраты (минимальная стоимость оказания услуги). Концептуально каждый из параметров может быть охарактеризован коли-

чественно, однако для формализации требований к качеству оказания следует разработать многокритериальный подход, учитывающий как показатели удовлетворенности гражданского общества, так и формальные критерии, разрабатываемые для каждой услуги. Следует отметить, что в современных условиях, в силу отсутствия стандартов качества оказания бюджетных услуг, вопрос критериев оценки качества (а значит, и оценки эффективности) оказания услуг решен не полностью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По ряду концептуальных суждений относительно эффективности государственных услуг можно сформулировать следующие выводы:

Полисемантичность термина «эффективность», многообразие взаимоувязанных и взаимодополняющих теоретических концепций и классификаций обеспечивают возможность использования той или иной модели или их комбинации в каждом конкретном случае в зависимости от объекта исследования.

В целях исследования показателей эффективности государственных услуг возможно применение классификации ее видов по следующим признакам: характеристики конечного результата, место получения эффекта, статичность внешних факторов, реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы, уровень исследуемой социально-экономической системы.

3. Эффективность государственных услуг определена как комплексный показатель, характеризующий такое распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений, которое позволяет предоставить обществу достаточное количество услуг надлежащего качества с минимальными расходами.

4. Целесообразным представляется использование комплексной модели оценки в соответствии с приведенным выше определением категории «эффективность государственных услуг».

Библиографический список

Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: РАГС, 2008. 400 с.

Барциц И. Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления. 2011. № 1 (38). С. 92–100.

Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. Ю. Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990. 805 с.

Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. С. Т. Сорокиной. М.: Прогресс, 1984. 368 с.

Кирдина С. Г. Х-эффективность и Х-экономики: синтез теоретических подходов // Пространство экономики. 2007. № 2. С. 9–26.

Коршунова Г. В., Романова Л. Е. Использование теории игр при анализе взаимодействий субъектов рынка // Экономический анализ: теория и практика. 2006. № 9 (66). С. 48–52.

Лейбенстайн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с Х-эффективностью / Пер. с англ. М. Н. Константиновой // Вехи экономической мысли. Теория фирмы / Под ред. В. М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1999. Т. 2. С. 477–506.

Лябах Н. Н., Булгакова А. В. Производственные функции и их использование для описания эффективности организации // Пространство экономики. 2012. № 1.2. С. 40–42.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Паздникова Н. П. Оценка интегральной эффективности социально-экономической системы региона // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11–4 (52–4). С. 268–270.

Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ» (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2008. 63 с.

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / Пер. с англ.; предисл. В. С. Афанасьева. М.: Эксмо, 2007. 956 с.

Сухарев О. С. Проблемы эффективности в экономике (классическая и системная трактовка) // Журнал экономической теории. 2009. № 2. С. 60–75.

Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента / Пер. с англ. А. И. Зак. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

Тютин Д. В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей [Электронный ресурс] // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf (дата обращения: 10.08.2017).

Уэрта де Сото Х. Экономическая теория динамической эффективности / Пер. с англ. В. Кошкина; под ред. А. Куряева. Челябинск: Социум, 2011. 409 с.

Фредериксон Г. Д. Путь к новому государственному управлению / Пер. с англ. Т. И. Борисенко // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 423–441.

Шабашев В. А., Батиевская В. Б. Генезис и классификация понятия «экономическая эффективность» // Вестник СибГАУ. 2014. № 2 (54). С.183–189.

Ястребова О. К., Богачева О. В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели // Финансы и кредит. 2014. № 40 (616). С. 50–59.

Denhardt R. B., Denhardt J. The new public service: Serving rather than steering // Public Administration Review. 2000. Vol. 60, № 6. P. 549–559. DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

Drechsler W. The rise and demise or the new public management // Post-Autistic Economic Review. 2005. № 33. P. 17–28.

Drucker P. F. The essential Drucker: Selection from the management works of Peter F. Drucker. N. Y.: Harper Business, 2001. 358 p.

Walther F. New public management: the right way to modernize and improve public services? // International Journal of Business & Public Administration. 2015. Т. 12, № 2. P. 132–143.

Информация об авторе

Фефилова Елена Викторовна – аспирант кафедры «Экономика и финансы» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, г. Пермь, Комсомольский проспект, д. 29

ORCID: 0000-0003-2515-9133

ResearcherID: N-2651-2017

Электронный адрес: evfefilova@gmail.com

Статья получена 14 августа 2017 года

UDC 351:338.46

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509

A REVIEW OF CONCEPTUAL ASSERTIONS ABOUT PUBLIC SERVICES EFFICIENCY

Elena V. Fefilova

Perm National Research Polytechnic University,

29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-2515-9133

ResearcherID: N-2651-2017

E-mail: evfefilova@gmail.com

For citation:

Fefilova, E. V. (2017), "A Review of Conceptual Assertions about Public Services Efficiency", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 495–509, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509.

Introduction. The budget reforms implemented in the last decade in the Russian Federation dictate the need to define the category of "the public services efficiency". At the same time, many attempts have been made to attempt the definition of this category, which makes it difficult to develop a methodology for assessing the efficiency of public services.

Aims. Aim is to formulate an integral and unambiguous approach to the category of "public services efficiency" that makes it possible to develop a methodology for assessing efficiency.

Methods are the analysis of theoretical sources and normative documents on public services efficiency**.**

Results. A review and analysis were made of the economic studies and research, classical and current papers on management theory, worldwide models of public administration; a concept of public services efficiency in the context of the current Russian Federation legislation has been produced. A definition of the efficiency public services is formulated.

Conclusion. The public services efficiency is a complex indicator based on the following conditions: the optimal allocation of resources, the optimal number of services, the observance of quality requirements, and the service minimal cost.

Key words: efficiency; effectiveness; public services; cost efficiency; social efficiency; budgetary efficiency; allocation efficiency

References

Atamanchuk, G. V. (2008), *Upravlenie v zhiznedeyatel'nosti lyudei (ocherki problem)* [Management in people's lives (essays of problems)], Russian Academy of Public Administration Press, Moscow, Russia.

Bartsits, I. N. (2011), "Social efficiency of public administration: models, criteria, Russian experience of implementation", *Control sciences*, no. 1, pp. 92–100.

Veber, M. (1990), *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works], Translated by Davydov, Yu. N., Progress, Moscow, Russia.

Veblen, T. (1984), *Teoriya prazdnogo klassa* [The Theory of the Leisure Class], Translated by Sorokina, S. T., Progress, Moscow, Russia.

Kirdina, S. G. (2007), "X-efficiency and X-economy: the synthesis of theoretical approaches", *Terra Economicus,* no. 2, pp. 9–26.

Korshunova, G.V. and Romanova, L. E. (2006), "The use of game theory in the analysis of interactions between market actors", *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 9, pp. 48–52.

Leibenstein, H. (1999), "Allocative efficiency vs. "X-efficiency", Translated by Konstantinova, M. N., in Gal'perin, V. M. (ed.), *Vekhi ekonomicheskoi mysli. Teoriya firmy. Tom 2* [Milestones of economic thought. Theory of the firm. Volume 2], Ekonomicheskaya shkola, Saint Petersburg, Russia.

Lyabah, N. N. and Bulgakova, A. V. (2012), "Production functions and their use to describe the organization efficiency", *Terra Economicus,* no. 1.2, pp. 40–42.

North, D. (1997), *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Translated by Nesterenko, A. N., Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala", Moscow, Russia.

Pazdnikova, N. P. (2014), "Assessment of the integrated efficiency of the socio-economic system of the region", *Ekonomika i predprinimatel'stvo,* vol. 8, no. 11–4, pp. 268–270.

Rubinshtein, A. Ya. (2008), *K teorii rynkov "opekaemykh blag" (nauchnyi doklad)* [To the theory of markets of "tutored goods" (scientific report)], Institute of economics of the Russian academy of sciences, Moscow, Russia.

Smith, A. (2007), *Issledovanie o prirode i prichinax bogatstva narodov* [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations], Translated by Afanas'ev, V. S, Eksmo, Moscow, Russia.

Sookharev, O. S. (2009), "The problems of efficiency in economics (classical and systems viewpoint)", *Russian Journal of Economic Theory,* no. 2, pp. 60–75.

Taylor, F. W. (1991), *Principy nauchnogo menedzhmenta* [The Principles of Scientific Management], Translated by Zak, A. I., Kontrolling, Moscow, Russia.

Tyutin, D. V. (2014), "Evolution of New Public Management: logic of efficiency, productivity and management of public values" [Online], *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya,* no. 5, available at: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf (Accessed August 10, 2017).

Huerta de Soto Ballester, J. (2011), *Ekonomicheskaya teoriya dinamicheskoi effektivnosti* [The theory of dynamic efficiency], Translated by Koshkina, V., Sotsium, Chelyabinsk, Russia.

Frederickson, H. G. (2003), "Toward a New Public Administration", Translated by Borisenko, T. I., in Shafritz, J. M. and Hyde, A. C. (ed.), *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of Public Administration], Lomonosov Moscow State University Press, Moscow, Russia.

Shabashev, V. A. and Batievskaya, V. B. (2014), "Genesis and classification of the concept "economic efficiency", *Scientific Journal of Science and Technology,* no. 2, pp. 183–189.

Yastrebova, O. K. and Bogacheva, O. V. (2014), "The international experience of program budgeting: general principles and models", *Finance and Credit*, no. 40, pp. 50–59.

Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The new public service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, p. 549–559, doi: 10.1111/0033-3352.00117.

Drechsler, W. (2005)**,** "The rise and demise or the new public management", *Post-Autistic Economic Review*, no. 33, p. 17–28.

Drucker, P. F. (2001), *The essential Drucker: selection from the management works of Peter F. Drucker*, Harper Business, N. Y., USA.

Walther, F. (2015), "New public management: the right way to modernize and improve public services?", *International Journal of Business & Public Administration*, vol. 12, no. 2, p. 132–143.

Received August 14, 2017