

# КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

**ВИКТОР ГРИГОРЬЕВИЧ ГОРБА**<sup>a</sup>

а Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-4-13-22

**Аннотация:** В статье рассматриваются теоретические подходы к пониманию результативности, качества и эффективности деятельности исполнительных органов государственного управления, а также факторы, обеспечивающие качественную реализацию полномочий исполнительных органов государственной власти в процессе достижения стратегических целей. Выявлена проблема недостаточной теоретической обоснованности предлагаемых концепций оценки качества и эффективности государственного управления. Автором апробирована методология проектирования и актуализации организационных образовательных систем, в рамках которой орган государственного управления рассмотрен как организационная управленческая система, и разработана концептуальная теоретическая модель взаимозависимости понятий результативность, качество и эффективность деятельности исполнительного органа государственного управления. На основе инверсионного анализа модели объективированы проблемы и определены научно-методологические и технологические задачи, решение которых будет способствовать повышению действенной эффективности государственного органа, результативности и качества реализации его полномочий. В числе факторов, влияющих на качество реализации в исполнительном органе нормативно предписанных полномочий, названы: уровень нормативно-правового регулирования реализации полномочий, управленческая культура руководителя органа государственного управления, инновационная деятельность по развитию органа государственного управления, профессионализм государственных гражданских служащих, финансово-экономическое и материально-техническое обеспечение реализации полномочий.

**Ключевые слова:** организационная управленческая система, исполнительный орган государственного управления, факторы повышения качества реализации полномочий

**Дата поступления статьи в редакцию:** 1 марта 2022 года.

## QUALITY AND EFFICIENCY OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

RESEARCH ARTICLE

**VIKTOR GRIGORIEVICH GORBA**<sup>a</sup>

a Ural Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Abstract:** The article considers theoretical approaches to the performance, quality, and effectiveness of public executive bodies, as well as factors for improving the quality of the public executive bodies in achieving strategic goals. The study revealed the problem of insufficient theoretical validity for the proposed concepts to assess the quality and performance of public administration. The author tested the methodology of design and actualization for organizational and educational systems. Under this methodology, the public administration body is considered an organizational management system. The author developed a specific theoretical interdependence model of the notions of performance, quality, and effectiveness of the executive body of public administration. Based on the inversion analysis of the model, the author identified the problems and defined scientific-methodological and technological objectives. The solution to these issues will improve the performance efficiency of the executive body, the effectiveness, and the quality of its powers. Among the factors affecting the implementation of the public administration body's powers are the level of normative-legal regulation for the exercise of power, the managerial culture of the head of the public administration body, innovative activities to develop the government body, qualification of civil servants, financial, economic, and logistical support for the exercise of powers.

**Keywords:** organizational management system, the executive body of public administration, quality improvement factors in the exercise of authority

**Received:** March 1, 2022.

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

**Введение**

Повышение результативности, качества и эффективности деятельности органов государственной власти является важнейшим условием достижения стратегических целей развития страны. Начиная с 2006 года в рамках воплощения целей и задач административной реформы был реализован ряд нормативных методологий, призванных повысить качество и эффективность деятельности органов государственной власти, внедрены в управленческую практику технологии разработки административных регламентов реализации государственных функций и оказания государственных услуг, интеграции межведомственного взаимодействия на основе использования цифровых технологий, организована оценка регулирующего воздействия нормативных актов. Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68 в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем при общих положительных тенденциях изменения качества деятельности органов государственного управления эффект от реформ государственного управления оказался ниже ожиданий [Барабашев, 2016; Южаков, 2016].

Причины недостаточной эффективности проводимых преобразований многоаспектны. Отметим неудовлетворяющий требованиям уровень теоретического обоснования понятий *качество* и *эффективность государственного управления*, а также научно-методологического обоснования деятельности по их повышению. В отношении качества государственного управления формируется понимание его как степени соответствия результатов интересам государства, социума и человека, при этом исследователи обращают внимание на особую роль целеполагания в процессе управленческой деятельности и значимость верного выбора стратегии [Братченко, 2020. С. 87]. Также акцентируется внимание на необходимости соотносить качество государственного управления с показателями человеческого развития и уровнем доверия к государственным органам как критерии оценки социальной направленности их деятельности, предупреждающей коррупционное поведение государственных гражданских служащих [Добролюбова, 2021]. При этом методологической основой понимания содержания термина *качество государственного управления* чаще всего оказываются концепции Нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM) или добросовестного и эффективного управления (Good Governance, GG), или

иные управленческие технологии, разработанные на их методологических принципах. Такой подход не позволит определить условия, от которых зависит повышение качества государственного управления.

Эффективность в основном рассматривается как соотношение совокупности показателей затраченных ресурсов и совокупности ключевых показателей результативности деятельности государственного органа. При этом вводится значительное количество концептуальных понятий, отражающих субъективное видение авторами эффективности государственного управления. Некоторые исследователи рассматривают техническую эффективность, которая измеряется в ключевых показателях эффективности общественного благосостояния [Егоров, Северова, 2020. С. 116]. Помимо эффективности как соответствия результатов управления общественным целям и экономического аспекта управленческой деятельности, вводится понятие *эффективность процесса управления*, предусматривающее оценку потенциальных возможностей управления и степени их реализации [Шалик, 2020. С. 117]. Ряд исследователей в качестве интегративного подхода к оценке эффективности государственного управления на региональном уровне рассматривают рейтинговые технологии, которые одновременно выступают как инструмент и как цель управления. Отмечая мобилизационную значимость такого подхода, ученые обращают внимание на упрощение действительности при использовании рейтингов и трудность определения причинно-следственных связей в процессе принятия государственных решений по достижению стратегических целей [Леонов, Фирсова, 2020]. В ходе исследования оценки эффективности инструментов региональной политики выделяют также интегративные критерии, отражающие объективацию восприятия уровня качества жизни, темпы экономического развития региона, инвестиционную привлекательность региона, позитивные сдвиги в экономике, но теоретические основы предложенного решения не очевидны [Котов, 2020].

В качестве методологической основы оценки эффективности деятельности органа государственного управления и определения направлений его развития в настоящее время используется европейская модель менеджмента качества Common Assessment Framework (далее – CAF), или «Общая структура оценки». Базовая структура CAF состоит из девяти критериев и 28 показателей, разбитых на две группы: «Возможности» и «Результаты». Группа «Возможности» включает в себя пять критериев: лидерство, стратегия и планирование, партнерство и ресурсы, процессы. Группа «Результаты» определяет четыре критерия: результаты для потребителей, результаты для персонала, результаты социальной ответственности и ключевые результаты деятельности [Macur, Radej, 2017; Маркварт, Маслов, 2019].

Модель CAF легла в основу российской системы «Эффективная публичная служба» (далее – ЭПУС), которая

требует создания экспертных сообществ, что подразумевает дополнительные затраты, а также открытости оценочных процедур, обеспечивающей объективность полученных результатов [Пивоварова, 2020]. Структура показателей и критериев при таком подходе не в полной мере соотносится со стратегическими целями деятельности органа государственного управления и предписанными полномочиями по их достижению.

### Проектирование организационной управленческой системы

В качестве научно-методологической основы разработки концепции описания сущности и взаимосвязи понятий *результативность, качество и эффективность государственного управления* мы используем системный подход, рассматривающий исполнительный орган государственной власти как организационную управленческую систему. Теоретическое обоснование этого тезиса и его апробация была проведена в рамках проектирования и актуализации организационных образовательных систем как методологии повышения качества и эффективности управления учебными заведениями<sup>1</sup>.

Проектирование организационной управленческой системы предусматривает структурирование полномочий органа государственного управления по следующим функциональным признакам: нормативное установление, обеспечение, организация, планирование и реализация, создание условий, контроль. Полномочия распределяются структурным подразделениям по следующим функциональным уровням: выполнение, содействие, участие. При этом одно и то же полномочие может реализовываться на уровне выполнения только один субъект, а оказывать содействие (правовое, информационное, методическое, финансово-экономическое, материально-техническое) могут и другие структурные подразделения организации. Такое же правило устанавливается и для функционального уровня «участие». Таким образом, создаются условия для системно-функционального взаимодействия структурных подразделений, повышающего эффективность использования организационных потенциалов.

Появление эффектов организационной управленческой системы достигается на основе разработки технологий актуализации целевых, ценностных, финансово-экономических, материально-технических и модернизационных системообразующих факторов. В рамках представленной научно-методологической основы к числу эффектов организационной управленческой системы мы относим повышение результативности, эффективности и качества деятельности органа государственного управления.

### Концептуальная модель взаимозависимости понятий

Теоретическая определенность понятий *результативность, качество, эффективность деятельности исполнительного органа государственного управления* является важнейшим условием конструктивности проектируемой деятельности. Выявив отличительные признаки понятия, обосновав его генезис, описав системные проявления и взаимодействие с другими понятиями, мы можем избежать ошибок и просчетов, когда выводы делают на основе очевидности или здравого, в том числе корпоративного, смысла.

Теоретическая определенность понятия проходит три этапа. Первый этап посвящен концептуализации понятия. На втором этапе происходит его апробация в ходе теоретической и праксиологической деятельности, по результатам которой происходит конвенциональное его принятие на третьем этапе – как теоретической основы деятельности в рамках определенной парадигмы или научной школы.

Результаты рассматриваются как объективные факты управленческой деятельности. Отмечается важность для государственного управления решения проблемы выявления обобщающего результата и его оценки с точки зрения интересов общества, человека и исторической перспективы их развития<sup>2</sup>. Применительно к оценке деятельности органов исполнительной власти используется понятие *результативность* как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности [Лексин, 2012. С. 8]. Данные методологические позиции положены в основу проектирования и реализации технологий управления по результатам. Наиболее успешно подход «структура управленческой подотчетности» (Management Accountability Framework, MAF) используется Секретариатом Казначейства Канады (TBS) для мониторинга эффективности управления федеральными департаментами и агентствами. В качестве одного из основных инструментов MAF используется программно-целевое планирование, предполагающее учет рисков и определение конкретных индикаторов. Реализация этого принципа в практике государственного управления в нашей стране не дала ожидаемого социально-экономического эффекта. Попытка исправить сложившееся положение дел предпринята в рамках внедрения проектного подхода к реализации государственных и муниципальных программ. Необходимо теоретическое обоснование понятия *результативности деятельности исполнительного органа государственной власти*. В рамках заявленного системного подхода можно выделить два вида результатов: 1) результат достижения целей социально-экономического развития; 2) результат достижения целевых индикаторов в процессе реализации полномочий органа государственного управления.

1 См., например: Горб В.Г. Методология проектирования организационных образовательных систем: монография. Екатеринбург: Издательство Уральской академии государственной службы, 2008. 236 с.

2 См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2013. 525 с.

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Достижение целей социально-экономического развития должно обеспечиваться интегративным взаимодействием структурных подразделений органа государственного управления в процессе достижения целевых индикаторов своей деятельности. Декомпозиция целей социально-экономического развития должна осуществляться на основе функционального структурирования полномочий органа государственного управления. Целевые индикаторы проектируются на основе факторного подхода (KPI), предполагающего определение показателей результативности, в максимальной степени характеризующих конечный результат<sup>3</sup>. При этом в качестве методологической основы проектирования факторных целевых индикаторов используется методика Всемирного банка по определению интегрального показателя государственного управления<sup>4</sup>, а также концепция нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM), предусматривающая децентрализацию, приватизацию, передачу части государственных полномочий на аутсорсинг, демократизацию, оптимизацию качественного и количественного состава государственных служащих<sup>5</sup> и другие зарубежные подходы к определению качества государственного управления (например, «Двенадцать принципов надлежащего управления», вошедших в принятую в 2008 году Советом Европы Стратегию инноваций и надлежащего управления на местном уровне<sup>6</sup>). Однако такие индикаторы отражают не реально достигнутые результаты деятельности органов государственного управления, а лишь восприятие результатов. Таким образом, существует противоречие между функциональным подходом к организации деятельности органа государственного управления по достижению целей социально-экономического развития и проектирование целевых индикаторов на основе факторного принципа.

В общетеоретическом контексте качество государственного управления означает уровень достижения целей, отражающих стратегические и актуальные потребности человека, общества и государства. Приоритет интересов человека и общества является аксиологическим императивом Конституции Российской Федерации. В представленном подходе рассматривается два вида качества: качество реализации целей и задач социально-экономического развития и качество реализации полномочий органа государственного управления.

Качество реализации целей и задач социально-экономического развития – это оценка уровня полученного результата. На основе определения уровня качество может быть: высокое, когда достигнут результат, превышающий плановые значения; достаточное, когда плановые значения цели социально-экономического развития достигнуты; недостаточное, когда результаты деятельности ниже запланированных.

Важнейшим научно-методологическим условием качественного государственного управления является организация проектирования стратегических целей и задач социально-экономического развития. В современных условиях цели развития разрабатывает само государство, и оно же определяет индикаторы их достижения. При таком подходе существует опасность замены целей (интересов) человека и общества целями и интересами бюрократической системы [Шалик, 2020. С. 116].

С нормативно-правовой точки зрения в стране созданы определенные условия гражданам, институтам гражданского общества и институционализированным профессиональным структурам для участия в разработке и оценке проектов стратегических решений и нормативно-правовых актов. К ним можно отнести деятельность Советов при Президенте Российской Федерации и исполнительных органах государственной власти, общественных палат на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также технологию оценки регулирующего воздействия, которая реализуется на трех уровнях управления. Граждане могут формулировать цели деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в рамках технологий интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». При этом существует ряд проблем, снижающих уровень доверия и взаимопонимания между органами государственного управления и другими акторами политического и социально-экономического взаимодействия.

К числу таких проблем относится недостаточный уровень прогностического обоснования стратегических целей социально-экономического развития страны, региона, муниципалитета. При разработке документов стратегического планирования используются методологии целевого и сценарного прогноза, тогда как наиболее вероятностный результат дают технологии поискового прогноза, использующие формально-логическое моделирование и теоретическое понимание генезиса прогнозируемых процессов. Второй проблемой является недостаточная объективация интересов человека и общества в контексте стратегических направлений развития страны, региона, муниципалитета. Этим можно объяснить недостаточную активность граждан и институтов гражданского общества в процессе обсуждения документов стратегического планирования. Третья проблема относится к логике управленческой деятельности. Представительные органы государственной власти и местного самоуправления утверждают стратегии социально-эконо-

3 См.: Bird S.M. Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society*. 2005. No. 8. P. 12–18.

4 См.: Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Response to What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*. 2010. No. 1. P. 55–58.

5 См.: Sarker A.E. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*. 2006. No. 19. P. 180–203.

6 <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/86380.pdf>

мического развития, но ответственности за качество реализации целей этих стратегий фактически не несут, обладая при этом полномочиями по нормативно-правовому регулированию и финансово-экономическому обеспечению деятельности исполнительных органов. Это приводит к формальному утверждению депутатами документов стратегического планирования, без привлечения активных граждан и институтов гражданского общества.

Таким образом, качество государственного управления зависит не только от уровня достижения целей социально-экономического развития, но и от качества прогностического их обоснования, объективации на стадии разработки человеческих и социальных потребностей в контексте стратегических направлений государственного развития, системного управленческого взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти.

Качество реализации полномочий органа государственного управления в представленном концептуально-теоретическом подходе определяется по уровню реализации принципов деятельности, нормативно закрепленных в стратегических и нормативно-правовых государственных решениях.

В общетеоретическом контексте принцип государственного управления понимается как «закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженная в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей в области управления» [Атаманчук, 2013. С. 236]. В процессе принятия государственных решений определяются аксиологические, методологические и технологические принципы как идеи, объективирующие актуальные государственные потребности, представленные в виде императивных норм практики.

Аксиологические принципы отражают ценностные императивы деятельности, методологические определяют характер деятельности, а технологические – ее содержание. Например, статья 4 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» аксиологическим принципом называет «приоритет прав и свобод человека и гражданина». В число методологических принципов входят: 1) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми каче-

ствами гражданского служащего; 3) профессионализм и компетентность гражданских служащих; 4) стабильность гражданской службы; 5) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Технологические принципы – это доступность информации о гражданской службе и взаимодействие с общественными объединениями и гражданами. Следовательно, не только структура и содержание закона, но и качество реализации полномочий, предписанное им органам государственного управления, должно определяться на основе требований указанных принципов.

На практике такие технологии оценки качества реализации полномочий встречаются крайне редко. Принципы зачастую существуют сами по себе, а деятельность государственных служащих и органов государственного управления в целом не отражает нормативно закрепленные аксиологический и методологический смыслы. В этой связи является актуальным проектирование на основе нормативных актов (стратегий, концепций, федеральных законов) системы принципов деятельности органа государственного управления. Аксиологические принципы должны определять набор методологических принципов, а методологические – конкретизироваться в технологических.

### **Мониторинг качества реализации полномочий органа государственного управления**

Разработка мониторинга управленческой культуры руководителя и технологий ее развития является предметом нашей научно-исследовательской деятельности. Оценивать качество реализации полномочий органа государственного управления должны субъекты, в отношении которых реализуется конкретное полномочие: граждане, гражданские и муниципальные служащие, институты гражданского общества, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия и организации, субъекты предпринимательской деятельности. Разработка и реализация мониторинга качества реализации полномочий органа государственного управления позволит актуализировать тенденции снижения беспринципности его деятельности, повысить уровень социальной направленности и методологической обеспеченности решения актуальных профессиональных задач, обеспечивая эффективность управленческой деятельности.

В рамках теоретических положений социальной квалиметрии рассматривается три вида эффективности социального управления: ресурсная эффективность, отражающая соотношение нормативного и реального использования количества ресурсов при достижении результатов деятельности; производительная эффективность, отражающая сумму выработки на единицу затрат; действенная эффективность, отражающая способность производить факторное влияние достигнутых результатов на определенную социальную сферу» [Романычев, Стрельникова, Топчий, 2019].

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

При рассмотрении *ресурсной эффективности* в контексте повышения эффективности реализации проектного принципа в государственном и муниципальном управлении был сделан вывод об успешном определении ее значений при наличии нормативов. Проблема заключается в необходимости научного обоснования методологий определения ресурсного обеспечения достижения показателей стратегических и тактических целей социально-экономического развития, так как основными способами финансово-экономического обоснования необходимых ресурсов для достижения заданных целевых значений остаются хорошо сохранившиеся со времен развитого социализма метод «от достигнутого» и метод аналогии финансово-экономических процессов.

*Производительная эффективность* отражает количество созданного продукта или выполненных действий за единицу времени. Для нормативно-методического обеспечения процесса разработки отраслевых норм труда издан приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31 мая 2013 года № 235 «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда». Данная методика определяет порядок разработки норм труда в реальном секторе экономики и при оказании услуг. На этих же методических основаниях Приказом Минтруда России от 30 сентября 2013 года № 504 определен порядок разработки систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях. При этом процесс нормирования труда государственных служащих исполнительных органов власти нормативно-методически не определен, что является научно-методологической проблемой.

Для решения проблемы мы предложили информационно-деятельностную методологию определения производственной эффективности (интенсивности) деятельности государственных и муниципальных служащих, включающую разработку моделей деятельности по реализации конкретных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. В модели предусмотрено два вида деятельности – информационная деятельность и профессионально-функциональное взаимодействие. Содержание информационной деятельности представлено информационными продуктами, которые разрабатываются при реализации конкретного полномочия. К информационным продуктам относятся: постановления, регламенты, программы, проекты, приказы, инструкции, отчеты, доклады, протоколы, аналитические записки. Формами профессионально-функционального взаимодействия могут быть: инструктажи, организационное обеспечение деятельности, контрольно-надзорные мероприятия.

На основе методов, определенных в нормативных документах, определяются трудозатраты на подготовку (модернизацию) информационных продуктов, представленных в модели деятельности по реализа-

ции полномочия, и время для обеспечения профессионально-функционального взаимодействия.

Информационно-деятельностная методология была апробирована на муниципальном уровне в администрации городского округа Сухой Лог Свердловской области. Суммировав трудоемкость всех моделей деятельности реализации полномочий по каждому отделу, мы определили интенсивность деятельности каждого структурного подразделения администрации<sup>7</sup>. В 36 % структурных подразделений интенсивность оказалась выше 200 %, в 18 % она превысила 150 %, 36 % отделов работают с интенсивностью от 100 до 150 %, 10 % отделов работают с интенсивностью менее 100 %. Полученные результаты позволили принять адресные решения по оптимизации деятельности администрации муниципального образования, модернизировать систему мотивации муниципальных служащих. Результаты апробации позволяют рассматривать информационно-деятельностную методологию определения производительной эффективности органов государственного управления как научно-методологическую основу внедрения цифровых технологий в процессе оптимизации их деятельности.

Особого внимания заслуживает *действенная эффективность* как влияние достигнутых результатов реализации стратегических целей деятельности органа государственного управления на развитие определенной (политической, финансово-экономической, промышленной, социальной, научно-технической) сферы. Действенность качества государственного управления зависит от его системного эффекта на основе актуализации системообразующих факторов развития определенной сферы. В качестве научно-теоретической основы разрабатываемой концепции мы приняли методологию проектирования и развития организационных образовательных систем. В рамках этой методологии действенная эффективность организационной образовательной системы обеспечивается актуализацией следующих системообразующих факторов: нормативно-правовые, целеполагающие, ценностно ориентирующие, модернизационные, материально-технические.

Действенная эффективность качества реализации задач стратегического развития в каждой сфере определяется уровнем системности их проектирования и факторности влияния на достижение стратегической цели. Например, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации целью научно-технологического развития страны определяет «обеспечение независимости и конкурентоспособности страны за счет создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации». Для достижения этой цели Ука-

7 См.: Горб В.Г. Оптимизация деятельности администрации муниципального образования в рамках реализации реформы местного самоуправления. *Муниципалитет: экономика и управление*. 2015. № 4. С. 71–78.

зом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» определены пять стратегических задач:

1) «создать возможности для выявления талантливой молодежи и построения успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций, обеспечив тем самым развитие интеллектуального потенциала страны;

2) создать условия для проведения исследований и разработок, соответствующие современным принципам организации научной, научно-технической, инновационной деятельности и лучшим российским и мировым практикам;

3) сформировать эффективную систему коммуникации в области науки, технологий и инноваций, обеспечив повышение восприимчивости экономики и общества к инновациям, создав условия для развития наукоемкого бизнеса;

4) сформировать эффективную современную систему управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающую повышение инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, а также эффективности капиталовложений в указанную сферу, результативности и востребованности исследований и разработок;

5) способствовать формированию модели международного научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития, позволяющей защитить идентичность российской научной сферы и государственные интересы в условиях интернационализации науки и повысить эффективность российской науки за счет взаимовыгодного международного взаимодействия.

Каждая из этих задач может быть реализована качественно, но их действенная эффективность в отношении стратегической цели зависит от уровня научно-методологического обоснования факторной декомпозиции процесса достижения заявленных стратегических ориентиров.

Концептуальная модель взаимозависимости понятий *результативность, качество и эффективность деятельности* исполнительного органа государственного управления представлена на **рисунке**. На основе анализа инверсионных связей указанных понятий был определен алгоритм деятельности по повышению результативности, качества и эффективности деятельности органа государственной власти.

На первом этапе необходимо определить научную методологию факторной декомпозиции процесса достижения стратегических целевых ориентиров развития определенной сферы и на основе этой методологии спроектировать стратегические задачи деятельности.

На втором этапе определяются индикативные значения показателей результативности реализации полномочий органа государственного управления в рамках решения конкретных стратегических задач.

На третьем этапе проектируется система аксиологических, методологических и технологических прин-

### Рисунок. Концептуальная модель взаимозависимости понятий «результативность, качество и эффективность деятельности исполнительного органа государственного управления»

Figure. The conceptual interdependence model for the notions of «performance, quality, and effectiveness of the executive body of public administration»



Источник: модель разработана автором статьи

Source: the model created by the author

ципов, выполнение требований которых обеспечит необходимое качество реализации полномочий органа государственного управления в процессе целевой деятельности, а также будет являться условием повышения ресурсной и производственной эффективности его функционирования.

На четвертом этапе необходимо определить научную методологию финансово-экономического обоснования требуемых ресурсов для достижения индикативных результатов целевой деятельности органа государственного управления, а также технологию определения интенсивности деятельности государственных гражданских служащих с целью технологической модернизации их деятельности и оптимизации структуры государственного органа.

### Факторы развития организационной управленческой системы

На качество реализации полномочий влияет ряд факторов, представленных на рисунке. Обращает на себя внимание качество нормативно-правового регулирования деятельности органа государственного управления. При подготовке проектов нормативно-правовых актов законодателя и субъекты, обладающие соответствующими полномочиями, основное внимание

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

уделяют качеству нормативного акта с точки зрения критериев юридической техники, при этом подобный подход не обеспечивает решающего воздействия на результативность и качество регулирования развития определенной социальной сферы [Лексин, 2012]. Проблема заключается в недостаточном научно-методологическом обосновании и нормативно-правовом закреплении процесса проектирования, апробации и оценки качества регулирующего воздействия нормативно-правового акта. Еще в период работы первого созыва Государственной Думы Российской Федерации поднимался вопрос о необходимости принятия так называемого «закона о законах». Возможно, нынешний созыв решит эту актуальную проблему, обеспечив условия для качественной реализации органами государственной власти своих полномочий.

Важнейшим фактором, влияющим на качество деятельности государственного органа, является управленческая культура его руководителя, под которой мы понимаем характеристику взаимоотношений руководителя и подчиненных в процессе реализации им своих полномочий, отражающую стиль управленческой деятельности, основанный на системе его ценностей и норм, жизненного и профессионального опыта, социальной и профессиональной компетентности. К конструктивному виду управленческой культуры относится административно-демократическая культура руководителя, признаками проявления которой являются авторитарно-демократический и либерально-демократический стили управленческого взаимодействия. К деструктивной административно-бюрократической культуре относятся либерально-попустительский, административно-авторитарный, демагогически-авторитарный, либерально-авторитарный и авторитарно-деспотический стили. Управленческая культура руководителя является системообразующим фактором организационной культуры органа государственного управления, которая рассматривается как стратегический ресурс органа государственной власти, определяющий социальную направленность и качество его деятельности [Гриднев, 2015. С. 12]. Такой эффект отмечается при конструктивной управленческой культуре, а при деструктивной появляются тенденции коррупционной ориентации служебной деятельности, манипулятивного характера взаимодействия, снижения качества реализации органом государственного управления предписанных полномочий.

На качество реализации полномочий, результативность и эффективность деятельности органа государственного управления непосредственно влияет его развивающий потенциал. Другими словами, орган государственного управления должен постоянно прогрессировать, являясь локомотивом развития в определенной сфере деятельности, только в этом случае его существование стратегически целесообразно. Если структура не совершенствуется, то она находится в лучшем случае в режиме стагнации (разновидность деградации).

Основой для определения целей и задач инновационной деятельности в органе государственного управления должен стать управленческий мониторинг результативности, качества и эффективности его деятельности. Представленные концептуально-теоретические положения позволяют определить виды мониторинговых показателей для государственных служащих и структурных подразделений органа государственного управления. Для государственных служащих важны показатели качества реализации своих полномочий и интенсивности профессиональной деятельности. Для структурных подразделений – результативность реализации полномочий в процессе целевой деятельности и ресурсная эффективность работы подразделения. Для органа государственного управления – качество решения стратегических задач, действенная эффективность целевой стратегической деятельности. Разработка технологий управленческого мониторинга на представленных методологических положениях позволит значительно повысить мотивационную значимость получаемой управленческой информации и конструктивную активность государственных служащих и руководителей структурных подразделений.

Полученная в ходе управленческого мониторинга информация позволит сделать вывод о необходимости модернизации деятельности определенных структурных подразделений или принятия антикризисных мер для устранения проблем, снижающих результативность, качество и эффективность деятельности. Для модернизации деятельности необходимо определить нормативную или научную методологию и разработать соответствующую технологию. В случае антикризисного решения необходимо выявить причины возникших проблем и уже в отношении них определять методологические основы и проектировать технологии деятельности.

На качество и эффективность реализации полномочий органа государственного управления оказывает непосредственное влияние профессиональный уровень государственных служащих. В настоящее время уровень профессионализма государственных служащих определяется в процессе конкурсных и аттестационных процедур, а также квалификационных экзаменов отдельных категорий и групп государственных служащих. Вместе с тем существует проблема диагностики уровней профессионализма, что не позволяет конкретизировать задачи профессионального развития определенному государственному служащему. Разрабатывая системно-деятельностный подход к аттестации государственных гражданских служащих как технологии их профессионального развития, мы предложили следующие диагностические уровни оценки реализации ими своих полномочий: творчески преобразующий, конструктивно реализующий, формально реализующий, недостаточно продуктивный.

Применение указанных диагностических уровней в процессе кадровых процедур позволит повысить

целесообразность профессионального развития государственных служащих, формы и методы которого нормативно определены. Указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» утверждает прилагаемое «Положение о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации».

К числу факторов, оказывающих влияние на качество и эффективность реализации полномочий органа государственного управления, относится также их финансово-экономическое и материально-техническое обеспечение. Обоснование финансового обеспечения деятельности органа государственного управления по достижению результатов целевой деятельности в настоящее время является научно-методологической проблемой.

### Заключение

Исходя из научно-методологических положений проектирования и развития организационных систем разработана концептуальная модель взаимозависимости понятий *результативность, качество и эффективность деятельности исполнительного органа государственного управления*. Качество реализации полномочий определяется уровнем соответствия требованиям аксиологических, методологических и технологических принципов, предписанных нормативно-правовыми актами, стратегиями, доктринами и концепциями развития определенных сфер компетенции государства. Качество выполнения полномочий влияет на ресурсную и производительную эффективность деятельности и обеспечивает результативность реализации полномочий в ходе целевой деятельности по решению стратегических задач. Системность и методологическая обоснованность декомпозиции стратегических целей развития на стратегические задачи и уровень решения последних определяют действенную эффективность деятельности исполнительного органа государственного управления.

На основе инверсионного рассмотрения основных компонентов концептуальной модели и выявления проблем, снижающих системность государственного управления, спроектирован алгоритм деятельности по повышению результативности, качества и эффективности деятельности исполнительного государственного органа, состоящий из четырех этапов.

### Литература

Барбашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 3. С. 163–194.  
Братченко С.А. Качество государственного управления: содер-

На первом этапе определяется научная методология факторной декомпозиции процесса достижения стратегических целевых ориентиров развития определенной сферы, на основе которой проектируются стратегические задачи деятельности. На втором этапе определяются индикативные значения показателей результативности реализации полномочий органа государственного управления в рамках решения конкретных стратегических задач. На третьем этапе проектируется система аксиологических, методологических и технологических принципов. На четвертом этапе определяются научная методология финансово-экономического обоснования необходимых ресурсов и технология определения интенсивности деятельности государственных гражданских служащих.

Для повышения качества реализации полномочий, ресурсной и производительной эффективности деятельности и целевой результативности органа государственного управления необходимо актуализировать следующие направления работы:

- повышение качества нормативно-правового регулирования реализации полномочий органа государственного управления;
- разработка и внедрение технологии диагностики и развития конструктивной управленческой культуры руководителя органа государственного управления;
- внедрение в практику управленческой деятельности инновационных технологий, обеспечивающих развитие государственного органа;
- повышение диагностичности профессионального уровня государственных служащих в ходе кадровых процедур, включающей средства и процедуры оценки, на основании которых осуществляется управление и коррекция;
- научно-методологическое обоснование финансово-экономического обеспечения деятельности государственного органа;
- материально-техническое обеспечение деятельности органа государственного управления с целью обеспечения оптимальных эргономических и технологических условий для государственных гражданских служащих.

Таким образом, представленные концептуально-теоретические и научно-методологические положения, рассматривающие орган государственного управления как организационную управленческую систему, позволяют определить направления научно-исследовательской и технологической работы по повышению результативности, качества и эффективности его деятельности.

жание понятия. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2020. № 6. С. 80–94.  
Гриднев В.П. Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России. *Управленческое консультирование*. 2015. № 8. С. 8–14.

## ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Добролюбова Е.И. Оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира. *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 19–27.
- Егоров Т.А., Северова А.С. Качество государственного управления: понятие эффективности // Экономика XXI века – экономика новых возможностей. Актуальные вопросы теории и практики экономики и управления. Сборник научных статей. СПб.: ООО «Фора-принт», Ассоциация «НИЦ “Пересвет”», 2020. С. 114–120.
- Котов А.В. Оценка эффективности инструментов региональной политики. *Экономика региона*. 2020. № 2. С. 352–362.
- Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки. *Регион: экономика и социология*. 2012. № 1. С. 3–39.
- Леонов М.В., Фирсова С.Н. Ключевые показатели эффективности как инструмент повышения мотивации высших должностных лиц российских регионов. *Юридический факт*. 2020. № 93. С. 6–9.
- Маркварт Э., Маслов Д.В. Модель CAF глазами экспертов. *Менеджмент качества*. 2019. № 4. С. 284–289.
- Ливоварова О.В. Международный опыт оценки эффективности государственного управления. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2020. № 2. С. 80–85.
- Романючев И.С., Стрельникова Н.Н., Топчий Л.В. Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг. М.: «Дашков и К°», 2019.
- Шалик К.К. Значение показателей эффективности деятельности руководителей субъектов Российской Федерации в системной оценке эффективности государственного управления в России // Приоритетные направления развития науки и образования: монография. Пенза: Наука и просвещение, 2020. Гл. 9. С. 115–126.
- Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации». *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 1. С. 129–148.
- Macur M., Radej B. New model of quality assessment in public administration – upgrading the common assessment framework (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*. 2017. Vol. 10. No. 1. P. 127 – 151. In English

## References

- Barabashev A.G. Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2016. No. 3. P. 163–194. In Russian
- Bratchenko S.A. The quality of public administration: the concept. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. 2020. No. 6. P. 80–94. In Russian
- Dobrolyubova E.I. Assessing the quality of public administration in Russia and other large economies of the world. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 19–27. In Russian
- Egorov T.A., Severova A.S. The quality of public administration: the concept of efficiency / The economy of the XXI century – the economy of new opportunities. Current issues of theory and practice for economics and management. Collection of scientific articles. St. Petersburg: ООО “Фора-принт”, Assotsiatsiya “NITS “Peresvet”, 2020. P. 114–120. In Russian
- Gridnev V.P. Increasing the efficiency of public administration in the conditions of dynamic development of Russia. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. 2015. No. 8. P. 8–14. In Russian
- Kotov A.V. Assessing the efficiency of regional policy tools. *Ekonomika regiona*. 2020. No. 2. P. 352–362. In Russian
- Leksin V.N. Performance and efficiency of regional and municipal authorities' activities: purposes and opportunities for correct evaluation. *Region: ekonomika i sotsiologiya*. 2012. No. 1. P. 3–39. In Russian
- Leonov M.V., Firsova S.N. Key performance indicators as motivation for Russian governors. *Yuridicheskiy fakt*. 2020. No. 93. P. 6–9. In Russian
- Markvart E., Maslov D.V. The CAF model according to experts. *Menedzhment kachestva*. 2019. No. 4. P. 284–289. In Russian
- Pivovarova O.V. International experience for assessing the effectiveness of public management. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski*. 2020. No. 2. P. 80–85. In Russian
- Romanychev I.S., Strelnikova N.N., Topchiy L.V. Social qualimetry, quality assessment and standardization of social services. Moscow: “Dashkov i K°”, 2019. 182 p. In Russian
- Shalik K.K. The meaning of performance indicators for activities of Russian Federation's constituent entities in the system for assessing the effectiveness of public administration in Russia // In: Priority areas for development of science and education: monograph. Penza: Nauka i prosveshcheniye, 2020. Chapter 9. P. 115–126. In Russian
- Yuzhakov V.N. Governance by results: on preparing the draft federal law «On fundamentals of public administration in the Russian Federation». *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2016. No. 1. P. 129–148. In Russian

## Информация об авторе:

**ВИКТОР ГРИГОРЬЕВИЧ ГОРБ**, доктор педагогических наук, профессор  
Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66). E-mail: gorb-vg@ranepa.ru

**Ссылка для цитирования:** Горб В.Г. Качество и эффективность деятельности органов власти: теоретический и методологический аспекты. *Государственная служба*. 2022. № 4. С. 13–22.

## Information about the author:

**VIKTOR GRIGORIEVICH GORB**, Doctor of Sci. (Pedagogical Sciences), Professor  
Ural Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Moscow, 620144, Russian Federation). E-mail: gorb-vg@ranepa.ru

**For citation:** Gorb V.G. Quality and efficiency of the activities of public authorities: theoretical and methodological aspects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 4. P. 13–22.