

# Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия

Виталий Леонидович Тамбовцев

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия, e-mail: [tambovtsev@econ.msu.ru](mailto:tambovtsev@econ.msu.ru)

Ирина Андреевна Рождественская

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия  
e-mail: [irozhdestv@gmail.com](mailto:irozhdestv@gmail.com)

**Цитирование:** Тамбовцев, В.Л., Рождественская, И.А. (2021). Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия // *Terra Economicus* 19(1): 17–35. DOI: 10.18522/2073-6606-2021-19-1-17-35

*В статье обосновывается эволюционное происхождение представлений об эффективности как составной части экономической рациональности человеческого поведения. Рациональность требует рассмотрения и сравнения вариантов использования ресурсов с точки зрения получаемых результатов. Выбираются те направления, которые обещают привести к наилучшим для индивида результатам. Если вариантов действий, ведущих к наилучшему результату (одной и той же цели), несколько, они сравниваются по эффективности. Для осуществления выбирается тот, который позволяет достичь выбранную ранее цель с наименьшими затратами ресурсов (издержками). Показано, что экономическая рациональность не сводится к экономии ресурсов, поскольку наиболее полезные (наилучшие) результаты обычно предполагают большее расходование ресурсов. Напротив, получение менее предпочтительных результатов требует обычно меньшего расходования ресурсов. Понятие эффективности тем самым применимо только к сравнению вариантов, позволяющих достичь одной и той же цели разными способами. Если цели, достигаемые вариантами, различаются между собой, сравнивать такие варианты по эффективности не имеет смысла. Разработанное эволюционное понимание эффективности применено к анализу практик ее оценки в государственном секторе экономики. Показано, что в странах, относящихся к различным правовым семьям, преобладают разные понимания того, что означает эффективность организаций государственного (общественного) сектора. В России эффективность часто отождествляется с результативностью, в то время как в странах общего права преобладает экономическое понимание эффективности. Как следствие, при реализации в РФ реформы госсектора, ряд принципов которой восходит к западным реформам на основе нового государственного менеджмента (New Public Management), оценка эффективности стала осуществляться с помощью таких систем показателей, которые делают оценку именно эффективности практически невозможной.*

**Ключевые слова:** эволюционный подход; эффективность; государственный сектор; оценка; показатель; государственное управление

# Efficiency in public sector: Illusion of comprehension and its consequences

Vitaliy L. Tambovtsev

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Irina A. Rozhdestvenskaya

Financial University, Moscow, Russia, e-mail: irozhdestv@gmail.com

**Citation:** Tambovtsev, V.L., Rozhdestvenskaya, I.A. (2021). Efficiency in public sector: Illusion of comprehension and its consequences. *Terra Economicus*, **19**(1), 17–35. (In Russian.) DOI: 10.18522/2073-6606-2021-19-1-17-35

*The article suggests the evolutionary origin of the efficiency concept as an integral part of the human behavior economic rationality. Rationality requires an analysis and comparison of the resource use options in terms of results. Those options are chosen that promise to lead to the best results for the individual. If there are several options for action leading to the best result (the same goal), they are compared in terms of efficiency. For implementation, one is selected that allows to achieve the previously selected goal with the least costs. It is shown that economic rationality is not reduced to resources saving, since the most useful (best) results usually imply a greater resources expenditure. Thus, the efficiency concept is applicable only to the comparison of options that allow to achieve the same goal in different ways. If the goals achieved by the options differ from each other, it makes no sense to compare such options in terms of efficiency. The developed evolutionary understanding of efficiency is applied to the analysis of the practices of its evaluation in the public sector. It is shown that in countries belonging to different legal families, different understandings prevail of what the efficiency of public sector organizations means. In Russia, efficiency is often equated with effectiveness, while in common law countries the economic understanding of efficiency prevails. As a result, during the public sector reform in the Russian Federation, a number of principles which go back to Western reforms based on the New Public Management are implemented. The efficiency evaluation relies on the systems of indicators that make it practically impossible to evaluate the efficiency.*

**Keywords:** evolutionary approach; efficiency; public sector; evaluation; indicator; public administration

**JEL codes:** D73, H61, O21, P11

## Введение

В современных экономиках государственный сектор занимает весомое место, охватывая в целом несколько десятков их процентов. Государство как организация, обладающая монополией на осуществление легального насилия, не только обладает собственностью на различные производственные единицы (фирмы и некоммерческие организации), но и устанавливает правила действий и взаимодействий индивидов и частных организаций, а также контролирует исполнение ими этих правил. Все эти действия осуществляют органы государственного управления, от содержания работы которых во многом зависят результаты и последствия использования ресурсов в том или ином обществе. Поэтому вопросы эффективности государственного сектора, составляющих его организаций, а также управления ими давно привлекают внимание широкого круга исследователей. Такого рода исследования ведутся во многих странах, где также в государственном секторе в целом и его отдельных сферах практически непрерывно осуществляются различные преобразования и реформы, нацеливаемые на повышение эффективности. Детальный анализ этих реформ представлен в монографии (Капогузов, 2012).

Российская Федерация отнюдь не является исключением в процессах преобразования, поскольку реформы госсектора происходят практически непрерывно с момента создания этого государства, и направлены они именно на повышение эффективности государственного управления и оказания государственных (в том числе административных) услуг. Еще 15 лет назад в стране насчитывалось более 2500 действующих нормативных актов, содержащих различные положения, определявшие направления повышения эффективности правового регулирования экономики и других сфер жизни общества (Зелепукин, 2005). К настоящему времени число их могло только увеличиться. Прежде всего, была утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах<sup>1</sup>, ранее вступили в действие различные региональные программы повышения эффективности государственного управления<sup>2</sup> и другие нормативные акты.

Вместе с тем практически все авторы, обсуждающие данную проблематику, отмечают, что общепринятая трактовка эффективности – основной черты государственного управления, подлежащей улучшению, – отсутствует, причем как среди представителей различных научных дисциплин, так и среди практиков. Если междисциплинарные различия в понимании тождественных терминов вполне типичны для общественных наук, то внутридисциплинарные различия менее обычны, и говорят в первую очередь о сложности самого объекта, имеющего ряд различных свойств, в совокупности определяющих содержание интуитивно понимаемого смысла соответствующего термина (слова).

Применительно к предмету нашего изучения это, как представляется, означает, что при анализе понятия эффективности необходимо опираться, во-первых, на практику его применения, т.е. на более широкий круг наук, чем экономика и правоведение, а во-вторых, на эволюционный процесс, где высшей (на сегодня) фазой выступает человеческое сообщество, в деятельности представителей которого и используется это понятие.

### **Эффективность: эволюционно-междисциплинарный подход**

Живые существа – открытые системы, существование которых зависит от того, достаточно ли вещества и энергии поступает к ним из внешней среды для того, чтобы функционировали их подсистемы, элементы, осуществлялись взаимодействия между ними. В ходе функционирования и вещества, и энергия расходуются, и их необходимо пополнять. Пассивные живые существа (например, растения) всецело зависят от внешней среды, и, если она перестает поставлять вещества и энергию, они гибнут. Активные живые существа (например, животные, к множеству которых принадлежат и люди) сами предпринимают действия по присвоению требуемых веществ и энергии из внешней среды. Однако последняя меняется по своим законам, будучи тем самым неопределенной, что делает для активных живых существ *рациональным* с точки зрения выживания *экономное* использование наличных ресурсов и их *сбережение* для использования в случае возникновения негативных условий во внешней среде.

Мозг человека устроен так, что его субрегион – вентромедиальная префронтальная / орбитофронтальная кора – интегрирует положительные и отрицательные сигналы органов чувств, формируя «общую валюту», на основе которой и осуществляется выбор (принимаются решения). Приобретение полезных (нужных) веществ и энергии порождает положительный сигнал, их утрата – отрицательный; выбираются те варианты действий, для которых сумма сигналов положительна, которые обладают наибольшей ожидаемой полезностью (Levy, Glimcher, 2012).

Тем самым вследствие ограниченности ресурсов любых активных живых существ стремление к *выживанию* делает экономическую рациональность (экономность использования ресурсов и их сбережение) эволюционно оправданной стратегией их действий: те, кто лучше использовал свои возможности, экономя средства при потреблении, выживали с большей вероятностью, чем те, кто использовал их с меньшими результатами, и, следовательно, могли воспроизвести большее число потомков, которым передавали свой опыт (Brennan, Lo, 2011; Cronqvist, Siegel, 2015).

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.

<sup>2</sup> См. например: Государственная программа Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге». Утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 494 «О государственной программе Санкт-Петербурга “Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге”».

Подчеркнем, что эволюционные корни экономической рациональности «автоматически» включают такие стратегии поведения, как *альтруизм* (Kitcher, 1998; Warneken, Tomasello, 2009) и *кооперацию* (Bowles and Gintis, 2003; Tomasello, Vaish, 2013), поскольку именно они в значительном числе ситуаций являются единственными средствами выживания групп индивидов.

Тем самым экономность (бережливость) вовсе не означают исключение всех наличных ресурсов из каких-либо использующих их действий. Ведь если активное живое существо не добывает пищу, а просто «бережет силы», его открытость как системы приводит к истощению и последующей гибели<sup>3</sup>. Экономность (бережливость) – это использование ресурсов для таких действий, которые, во-первых, приводят к желаемому результату, а во-вторых, требуют наименьших усилий по сравнению с другими вариантами получения этого результата.

Легко видеть, что оба названных условия характеризуют связь действий, их результатов и требуемых ресурсов, однако с *разных* сторон, т.е. опираются на несовпадающую информацию. В первом случае достаточно данных, характеризующих: (а) желаемый результат, (б) наличие нескольких осуществимых вариантов, ведущих по направлению к результату, что и позволяет определить те варианты, которые позволяют его достичь. Во втором случае достаточно данных, которые характеризуют *издержки* реализации каждого из *равных по результатам* вариантов, что и позволяет сравнивать последние не по результатам, а по затратам.

Соответственно, оба условия являются содержанием нетождественных понятий и отражаются в языке различными терминами. Связь вариантов действий и результатов обозначается как *результативность* варианта, а связь вариантов действий, каждое из которых приводит к одному и тому же результату, с разными издержками – как их *эффективность*<sup>4, 5</sup>. Варианты действий, которые не приводят к желаемому результату, принято называть нерезультативными, а варианты, приводящие к результату, но требующие не самых низких издержек, – неэффективными. Таким образом, эффективность всегда предполагает *сравнение* вариантов действий, приводящих к *одному и тому же результату*. Если два варианта действий приводят к *разным* результатам, их сравнение по затратам, т.е. *по эффективности*, не имеет смысла. Если результаты и затраты измеряются в денежных единицах, то говорят об экономической эффективности, если в каких-то других – возникают понятия социальной, экологической и других разновидностей эффективности.

Подчеркнем, что введенные определения понятий результативности и эффективности, с нашей точки зрения, вовсе не призваны *заменить* собой то широкое разнообразие пониманий этих терминов, которое сложилось в литературе по ряду общественных наук. Проведенный выше анализ преследует иную цель: показать, что эволюционная природа свойственного людям стремления к рациональному использованию доступных им ресурсов обуславливает *сложность* взаимосвязей между ресурсами и благосостоянием. Эти взаимосвязи имеют как минимум две стороны, *не сводимые друг к другу*, а также к экономности (бережливости) в ее бытовом понимании. Вопрос о том, как называть эти две стороны, – не самый важный, важнее не пытаться сводить сложность взаимосвязей между ресурсами и благосостоянием как в научных исследованиях, так и в практике управления к какому-то одному понятию, произвольно определяя его содержание.

Хотя эволюционно обусловленное стремление расходовать ограниченные ресурсы экономно лежит в основе концепции экономической рациональности, важно отметить, что для организаций, действующих в экономике, какой-либо прямой и однозначной связи между экономи-

<sup>3</sup> Это очевидное утверждение, однако его необходимо сделать для обоснования дальнейших логических выводов.

<sup>4</sup> В русском языке слова «результативность» и «эффективность» не имеют общего корня и схожи только суффиксами и окончаниями. В английском языке (современном языке науки) это не так: слово effectiveness означает результативность, а схожее с ним слово efficiency – эффективность. Возможно, что именно это внешнее сходство содержательно разных терминов стало одной из причин того разнообразия мнений о смысле данных терминов, с которым можно столкнуться в литературе.

<sup>5</sup> Следует различать *эффективность* и *результативность* как общие названия свойств, которые могут иметь разные уровни или степени, и один из их конкретных уровней: *эффективный* и *результативный*. Если их не различать, легко получаются «определения» эффективности и результативности, восходящие к П. Друкеру: эффективность – это дело делать вещи правильно, а результативность – это дело делать правильные вещи (efficiency is a question of doing things right, and effectiveness is a question of doing the right things) (Drucker, 1977). Понятно, что в этом афористическом выражении отражены именно конкретные уровни свойства, а не общие понятия (вряд ли тот, кто делает вещи неправильно, действует эффективно), однако оно выступает у некоторых исследователей (см., например: Førsund, 2017: 94) как основание для определения *общих понятий*.

ческой *эффективностью* их деятельности и *совокупной экономией* в использовании ресурсов *нет*, причем это касается как коммерческих, так и некоммерческих предприятий и организаций.

В случае коммерческих организаций (фирм) их экономические, стоимостные результаты зависят (в условиях конкуренции) от объема продаж, или, что то же самое, от объема покупок их продукции. Понятно, что при наличии выбора и достаточных доходов покупатель будет потреблять продукцию более высокого качества, поскольку именно она содействует его благосостоянию. Фирма, экономящая на издержках, в частности не осваивающая новых технологий, неизбежно будет производить продукцию более низкого качества, что (повторим: в условиях конкуренции, т.е. возможностей выбора для покупателей) приведет к уходу от нее покупателей, способных потреблять более качественную продукцию по более высокой цене, и, следовательно, к снижению доходов. Конечный экономический результат (доход) для фирм с более высокими издержками и качеством и фирм, решивших сэкономить на издержках и качестве, будет определяться структурой доходов покупателей: если по численности преобладают низкодоходные, в выигрыше может оказаться «экономная» фирма, если же преобладают высокодоходные, она может проиграть в полученных доходах. Исключением является случай, когда экономия на затратах соединяется с использованием новой технологии, позволяющей сохранить (или даже повысить) качество продукции, что позволит фирме увеличить доход, сократив одновременно расходы. Как мы видим, прямой связи экономической эффективности и экономности (в условиях конкуренции) нет.

Ситуация будет иной, если конкуренция отсутствует. Монополист может легко снижать качество (расходы) и повышать цены, не теряя доходы от продаж, поскольку потребители лишены выбора, особенно если речь идет о жизненно важной продукции, отказаться от потребления которой невозможно. Подобные ситуации были типичны для плановой социалистической экономики, где требования исполнять планы и приносить доходы приводили к массовому снижению качества пищевых продуктов при заданной правительством цене, менять которую можно было только централизованно, а не по желанию производителей.

Для некоммерческих организаций, как государственных, так и частных, – опять-таки при наличии у потребителей их услуг достаточного выбора – связь между экономностью (издержками) и эффективностью (соотношением результатов и затрат) лишена ясности. В этой сфере их соотношение особенно сложно оценить в силу неочевидности содержания понятия результатов. Если в коммерческой сфере результаты имеют денежный характер (неважно, идет ли речь о доходе, прибыли, объеме продаж и т.п.), то в некоммерческой единицы измерения иные: это может быть число обслуженных, число успешно решенных проблем, объем или число выданных грантов и т.п. Понятно, что такие единицы лишь *косвенно* и *далеко не полностью* отражают содержание их деятельности и вариантов ее осуществления. Это обстоятельство делает использование оценок эффективности в работе таких организаций особенно затруднительным, поскольку разработка нескольких (хотя бы двух) вариантов с *действительно одинаковыми* результатами, но разными издержками становится далеко не всегда строго решаемой задачей.

Приведем условный пример: пусть та или иная кафедра некоторого вуза должна в соответствии с новым государственным стандартом разработать и прочитать новый учебный курс. Это можно обеспечить двояко: дать поручение преподавателю кафедры, никогда тематикой курса не занимавшемуся, или пригласить известного специалиста, имеющего общепризнанные публикации по соответствующей тематике. Если качество нового курса измеряется и оценивается совпадением его плана с госстандартом, рациональный выбор заведующего кафедрой очевиден, даже если оставить в стороне организационные сложности, связанные с приглашением на работу упомянутого специалиста. Формально такой выбор будет эффективным, так как не потребует дополнительных издержек для вуза. Однако понятно также, что *реальное качество* приведенных вариантов подготовки и прочтения курса вовсе не будет совпадать, видимость совпадения определяется принятым в сфере высшего образования пониманием качества. Ясно также, что, если заведующий кафедрой понимает качество курса иначе и стремится к обеспечению «настоящего» качества, он пойдет по второму пути – приглашения известного специалиста, хотя и рискует при этом получить неприятности от тех или иных вышестоящих руководителей. Схожие

ситуации имели, имеют и будут иметь место во всех некоммерческих организациях госсектора, если в них понятие эффективности будет трактоваться безотносительно к его охарактеризованному выше содержанию.

Отмеченная проблема является следствием важного момента, который необходимо учитывать при обсуждении вопросов эффективности, – наличие индивидуальных различий в понимании целей (желаемых результатов), фактических результатов и последствий действий, которые могут предпринимать и предпринимают как сами индивиды, так и другие люди. Практически любые действия – особенно если речь идет о сложных коллективных действиях – имеют много разных непосредственных результатов, а тем более конечных результатов, включающих различные последствия реализации непосредственных результатов. Какие фрагменты этой совокупности возможных ожидаемых результатов принимать во внимание, зависит от того, кто выдвигает цели, что понимается им в качестве *цели* (желаемого результата), а также от того, в какой мере благосостояние субъекта, ставящего цель, зависит от последствий, которые намечаемые действия принесут другим индивидам<sup>6</sup>. Расхождения в понимании целей между теми, кто их ставит, и теми, кто осуществляет действия по их реализации, в условиях невозможности первых контролировать все детали действий вторых (а это совершенно типичная ситуация в иерархически устроенных организациях, каковыми являются государства), с неизбежностью приводит к выбору способов (вариантов) действий, которые будут полезны вторым, но не обязательно первым. Ведь при отсутствии полного контроля разными могут оказаться и оценки результативности вариантов действий, и оценки их эффективности<sup>7</sup>. Таким образом, можно утверждать, что эффективность – всегда *для кого-то и для чего-то*: эффективность «вообще» в реальности не существует и представляет чистую абстракцию. Иными словами, при любом обсуждении проблемы эффективности важны два момента: эффективность для кого/чего и по отношению к каким вариантам действий. Без понимания этих моментов обсуждение эффективности бессодержательно.

Различия в понимании целей часто проявляются в неясности целей (*goal ambiguity*) организаций, в особенности правительственных учреждений и некоммерческих организаций, которая затрудняет оценку результативности вариантов их стратегий и иных действий (Lerner, Wanat, 1983; Chun, Rainey, 2005; Jung, 2011).

Следующий важный момент – состав множества рассматриваемых вариантов действий. Оценка индивидом А некоторого действия X как эффективного предполагает, что оно сравнивалось им с другим возможным действием Y, ожидаемые издержки которого оказались более высокими. Однако сравнение X другим индивидом Б с вариантом Z (о котором не знал или не думал А) может привести к выводу о неэффективности X (если издержки варианта Z меньше, чем у варианта X). Тем самым для индивида А вариант действий X будет эффективным, а для Б – неэффективным, даже при том, что оба предполагают реализацию одной и той же цели.

Заметим далее, что варианты действий различаются не только результатами и издержками, но также и *рисками* достижения ожидаемых (прогнозируемых) результатов. Преодоление (устранение) рисков обычно требует издержек, поэтому более рискованные варианты, как правило, менее затратны, хотя вероятности достижения ими цели, соответственно, ниже. Практика показывает, что одни люди придают рискам большее значение, чем другие, и стремятся избегать действий, позволяющих достичь цели только с некоторой вероятностью, а не гарантированно, в то время как другие легко совершают рискованные поступки. Анализ показывает, что избегание риска, подобно стремлению действовать с наибольшей эффективностью, имеет ясное эволюционное основание – это доминирующее поведение в стохастической внешней среде, уменьшающее риск низкого уровня воспроизводства потомства (Zhang, Brennan, Lo, 2014; Levy, 2015). Но люди, *не избегающие риска*, обеспечивают *развитие* сообществ, поскольку склонность индиви-

<sup>6</sup> Чем выше такая зависимость, тем в большей степени субъект целеполагания будет учитывать *конечные* результаты действий, т.е. возможные последствия, а не только их непосредственные, затрагивающие именно его, результаты.

<sup>7</sup> Наиболее надежный способ преодоления отмеченной проблемы – это коллективная выработка целей действий, с прозрачным учетом интересов всех участников обсуждения. Однако в иерархических организациях он применяется далеко не всегда, поскольку участники уровней, стоящих выше, зачастую пренебрегают интересами работников уровней, расположенных ниже по иерархии.

да к принятию риска связана как с предпринимательством (Brockhaus, 1980), так и с креативностью (Tuagi et al., 2017), а следовательно – и с инновационной активностью (Styhre, 2006).

Таким образом, мы видим, что краткий анализ конструкта эффективности, опирающийся на эволюционный подход, нейронауку, психологию, теорию принятия решений и другие дисциплины, не только позволяет внести достаточную ясность в содержание этого конструкта и его связи с другими понятиями, но и показать те сложности, с которыми могут столкнуться как теоретики, так и практики, не опирающиеся на приведенный эволюционно-междисциплинарный подход.

В заключение раздела заметим, что «абсолютную» (не сравнительную) эффективность того или иного действия (совокупности действий, технологии) как отношение затрат к результатам (или наоборот) измерить, безусловно, можно. Однако результаты такого измерения – те или иные цифры или иные оценки – ничего не скажут индивиду, который их увидит, как для принятия им решений, так и вообще для ориентации в мире. Он будет знать, что это отношение таково, каково есть, но не будет знать – хорошо это или плохо, т.е. о чем говорит эта цифра, каков ее смысл и значение, как она соотносится с цифрами, характеризующими другие варианты действий, и т.п.

### **Эффективность в экономической теории**

В экономической науке эффективность является одной из центральных категорий, непосредственно отражающей ее предмет – использование людьми ограниченных ресурсов для удовлетворения их разнообразных потребностей. Как писал Х. Лейбенштейн, «В основе экономической теории находится понятие эффективности» (Leibenstein, 1966: 392). Она связана с характеристиками различных действий – потенциальных, планируемых, сопоставляемых или осуществленных, нацеленных на достижение соответствующих целей. Эти характеристики суть, во-первых, результаты действий и, во-вторых, издержки их осуществления, в то время как эффективность отражает их соотношение.

Вопросам экономического анализа эффективности посвящена обширная литература, а основные подходы содержатся в любом учебнике по экономической теории. Поэтому мы затронем здесь лишь те аспекты экономической эффективности, которые связаны с государственным сектором. Разумеется, они не разрабатывались специально для этого сектора, но мы обсудим те варианты их определения и измерения, которые близки его специфике.

Применительно к этой сфере следует выделить два типа эффективности: аллокативную и техническую (производственную). Первая представляет собой оценку того, насколько распределение (бюджетных) ресурсов между целями их использования отражает предпочтения граждан страны, вторая – оценку соотношения затрачиваемых или затраченных ресурсов и результатов. Первое из введенных понятий конкретизируется в ряде вариантов: «Аллокативная эффективность означает потенциал правительства распределять ресурсы на основе результативности государственных программ по отношению к их стратегическим целям» (Schick, 1998: 89); «аллокативная эффективность имеет отношение к удовлетворению индивидуальных предпочтений. Говорят, что некоторая ситуация эффективна по Парето или аллокативно эффективна, если ее невозможно изменить так, чтобы сделать хотя бы одному индивиду лучше (по его собственной оценке), не делая другому индивиду хуже (опять же по его собственной оценке)» (Cooter, Ulen, 2012: 14); «Понятие аллокативной эффективности учитывает не только производственную эффективность, с которой ресурсы здравоохранения используются для производства его результатов, но и эффективность, с которой эти результаты распределены в обществе... В теории эффективен такой способ использования ресурсов, любая альтернатива которому делает хотя бы одному индивиду хуже» (Palmer, Torgerson, 1999: 1136).

В общем виде, как известно, некоторое распределение ресурсов между индивидами или их группами считается эффективным (или оптимальным) по Парето, если никто не может повысить свое благосостояние, не уменьшив при этом благосостояние кого-то другого. Отсюда следует, что В. Парето дал определение *не общему свойству* (аллокативной) эффективности, а одному из ее *уровней*: ведь неэффективность как другой уровень общего свойства получает, соответственно, и другое определение.

При этом можно различать Парето-эффективность распределения ресурсов (т.е. потребления) и Парето-эффективность производства благ и услуг. Первое из этих понятий означает, что никто не может повысить свое благосостояние, не уменьшив его у кого-то другого, в то время как второе – что невозможно увеличить производство одного блага или услуги, не уменьшив производство какого-то другого. Напротив, если фирма, не увеличивая объемов ресурсов, может нарастить производство продукции, значит она работает неэффективно. Это означает также (в терминах экономико-математических моделей), что Парето-эффективная фирма находится на границе производственных возможностей (*production possibility frontier*), что важно для эмпирического измерения эффективности в экономике. «Принцип Парето-эффективности для производственных систем означает, что данная фирма в некоторой отрасли не является сравнительно эффективной в производстве своей продукции при данных ресурсах, если можно показать, что некая другая фирма или группа фирм может производить больше такой же продукции без уменьшения производства других продуктов и без использования большего объема любого ресурса» (Sengupta, 2012: 27). Как мы видим, хотя эффективность по Парето непосредственно характеризует состояние той или иной экономической системы, ее смысл определяется потенциальными *действиями*, которые можно или нельзя осуществить с ресурсами, ориентируясь на достижение некоторой цели.

Техническая эффективность была определена Т. Купмансом как такие производственные возможности (фирмы, отрасли или экономики), при которых, *ceteris paribus*, нельзя увеличить выпуск любого продукта без одновременного увеличения какого-либо ресурса (Коорманс, 1951). Легко видеть, что это определение фактически совпадает с определением Парето-эффективности, в силу чего в литературе можно найти выражение «эффективность Парето – Купманса» (см., например: Charnes et al., 1985).

Причиной разного понимания одного и того же термина – Парето-эффективности – выступает анализ эффективности, осуществленный М. Фарреллом. Он определил аллокативную (или ценовую) эффективность как способность экономической организации использовать оптимальное количество и соотношение ресурсов в соответствии с их ценами. Иначе говоря, аллокативная эффективность имеет место тогда, когда при данных ценах ресурсов организация производит продукцию, максимизирующую доход, или когда реализуется совокупность ресурсов, минимизирующая издержки на осуществляемый выход продукции (Farrell, 1957).

Нетрудно убедиться, что это определение также восходит *в конечном счете* к Парето и отображает не общее свойство соотношения ресурсов и продукции, а конкретную черту организации, работающей на рынке: она (точнее, конечно, ее менеджмент) способна так распределять ресурсы, что они приносят максимальный доход.

Для исследований эффективности в экономической теории характерно широкое и плодотворное применение математических методов и моделей, позволяющих извлекать из имеющихся данных гораздо более широкую информацию, чем это можно сделать «вручную», как действует подавляющая часть представителей теории и практики госуправления. Это дает основания для разработки и использования разнообразных методов количественного измерения эффективности как конкретного уровня ее общего свойства – соотношения результатов и затрат.

Как результаты, так и издержки действия в экономике обычно имеют денежные измерители, хотя они могут измеряться и иначе. Так, А. Чарнес, В. Купер и Е. Роуд, разработчики ставшего широко используемым метода оценки эффективности с помощью модели нелинейного математического программирования, известного как анализ среды функционирования (*Data envelopment analysis, DEA*), писали: «Полезно подчеркнуть, что наши данные... необязательно взвешены по отношению к рыночным ценам и/или другим экономическим оценкам...» (Charnes et al., 1978: 429).

В основу их подхода к оценке эффективности деятельности организаций положено ее понимание как расстояния между соотношением результатов и издержек этой организации и *границей производственных возможностей* совокупности организаций, производящих схожие результаты, предложенное М. Фарреллом (Farrell, 1957). Соответственно, чем дальше организация от границы, тем ниже ее эффективность. Граница производственных возможностей в ме-



тоде анализа среды функционирования строится непараметрически, т.е. без предварительного выбора вида производственной функции, хотя используются также и параметрические методы (Sampaio, 2013). Каждая из групп методов имеет как положительные, так и негативные моменты (Murillo-Zamorano, Vega-Cervera, 2001), так что ни один из них не имеет определенного преимущества перед другим (Murillo-Zamorano, 2004). Вместе с тем в связи с возможностями практического управленческого приложения результатов DEA развернулась дискуссия (Stone, 2002a; Stone, 2002b; Smith, Street, 2005; Cooper, Ray, 2008), связанная, в частности, с тем, что этот метод оценивает сравнительную эффективность, а «точка отсчета» зависит от состава выборки организаций, которая определяет границу производственных возможностей, так что непопадание в выборку действительно эффективных производителей может исказить оценки тех, чья эффективность измеряется (Thanassoulis, 2001). Другой момент, затрудняющий управленческую интерпретацию получаемых результатов, – используемые веса переменных, отражающих как результаты, так и издержки (Pedraja-Chaparro et al., 1997; Førsund, 2013).

Тем не менее DEA широко применяется для эмпирического измерения эффективности, в том числе в отраслях государственного сектора, таких как образование (см., например: Kosorak, 2013), здравоохранение (см., например: Asandului et al., 2014), органы местного самоуправления (см. обзор: Narbón-Perpiñá, De Witte, 2018; Narbón-Perpiñá, De Witte, 2018a) и др.

### **Трактовка эффективности в исследованиях и практике государственного управления**

Процессы государственного управления, включая тематику их совершенствования, изучаются во многих странах, однако на разных методологических основаниях. На Западе в основе находятся политическая наука и менеджмент, в то время как в России – юридическая наука и наука управления. Обсуждение происхождения и последствий этих различий, имеющих давнюю историю, выходят за рамки данного исследования, однако их фиксация необходима для более точного понимания содержания этого раздела статьи.

#### Эффективность в российском правоведении

Как известно, в мире существуют различные правовые системы, объединяемые на основании сходства их оснований в несколько так называемых правовых семей. Хотя продуктивность этого понятия и подвергается сомнению (Pargendler, 2012), оно, тем не менее, позволяет разграничить четыре базовые семьи: (1) системы обычного права, где юридические нормы формируются на основе обычаев; (2) системы религиозного права, где юридические нормы формулируются сверхъестественными существами; (3) системы правовых норм, формируемых государством (государственными законодательными органами); (4) системы общего права, где юридические нормы создаются судебными решениями (судьями). Юридические исследования, осуществляемые в разных странах, обычно ориентированы на изучение тех типов правовых систем, которые в них действуют. При этом общей чертой этих исследований выступает, как правило, ориентация на анализ проблемы *справедливости* в этих системах, решение которой связывается зачастую с политической идеологией, главенствующей в той или иной стране. Понятие эффективности явно не входило в число тех, которые привлекали внимание теоретиков юридической науки, работавших во всех правовых семьях.

В юридической науке РФ концепция эффективности восходит к исследованиям советского периода, выполненным в конце 1960-х – начале 1980-х годов (Чечот, Пашков, 1965; Самощенко и др., 1971; Кудрявцев и др., 1980). Если «в самых первых определениях понятие “эффективность правовых норм” полностью или частично отождествлялось с их оптимальностью, правильностью, обоснованностью и целесообразностью» (Соловьева, 2012: 81), то в результате дискуссии распространенным стало понимание эффективности правовых норм как соотношения «между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты» (Ibid.).

Иными словами, *эффективность* нормы стала отождествляться с ее *результативностью*, хотя эти концепты, как было показано выше, принципиально *различны* и связаны друг с другом неоднозначно. Это понимание эффективности осталось широко распространенным в юридической литературе и в наше время, хотя у этого понятия появились и иные трактовки (Рыбаков, 2019).

Между тем нельзя не заметить, что юридическая норма как принятый законодателем документ *сама по себе* не в состоянии обеспечить свою реализацию: это делают (или не делают) *люди*: либо исключительно те, кто обязан это делать (если следование норме приносит выгоды только им и их начальникам), либо также и другие люди (если следование норме приносит им выгоды). Поэтому упомянутое понимание эффективности норм как их результативности в действительности характеризует процесс их *исполнения*, а не нормы как таковые.

Здесь важно подчеркнуть один момент, связанный с практическими последствиями использования «занятых» терминов в значениях, отличающихся от общепринятых. Если в некотором сообществе широко распространенный термин начинает употребляться в другом смысле, то *внутри* этого сообщества такое расхождение никаких проблем не порождает. Трудности возникают, когда локальное понимание переносится в тексты, которые должны восприниматься широким кругом индивидов *вне* такого сообщества. Увидев знакомый термин, люди начинают вкладывать в него привычное значение, не совпадающее с тем, которое имели в виду авторы, и вести себя так, как поняли прочитанное (особенно если этот текст имеет нормативный характер). Очевидно, что с большой вероятностью эти действия будут отличаться от тех, на которые рассчитывали авторы «самодельного» термина, если они не включили в свой текст его четкое определение. Наличие последнего *снижает* вероятность иного («старого») понимания термина, но не «обнуляет» ее: внимательность прочтения документов у людей разная.

В качестве примера рассмотрим проблему повышения эффективности бюджетных расходов, обсуждаемую как в научной литературе, так и в упомянутой выше Концепции ее повышения в 2019–2024 годах.

Необходимость такого повышения непосредственно следует из Бюджетного кодекса РФ (далее – БК), статья 34 которого называется «Принцип эффективности использования бюджетных средств». Она гласит: «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)»<sup>8</sup>.

Легко видеть, что реализация этого принципа может осуществляться двояко: (1) выбором варианта достижения результата с наименьшими издержками бюджетных средств, что вполне соответствует эволюционной трактовке эффективности, хотя и обозначается как экономность, и (2) выбором способа использования бюджетных средств, приводящего к наилучшим результатам. Однако операциональность обеих форм реализации принципа эффективности упирается в отсутствие ясного понимания того, что представляют собой *результаты* – как заданные, так и наилучшие (оба эти понятия есть в статье 34 БК). Однако их определение *отсутствует* в статье 6 БК, всецело посвященной трактовке различных терминов, которые использованы в БК, нет его и в различных комментариях к БК (возможно, мы нашли не все из них). Это означает, оценка того, следует ли тот или иной исполнитель бюджета принципу эффективности или не следует (и подлежит наказанию, как всякий нарушитель закона), всецело зависит от решения, принятого теми, кто осуществляет такую оценку. Одна и та же фактическая ситуация может быть оценена и как следование принципу эффективности, и как его нарушение.

В литературе имеется большое число работ, посвященных анализу понятия эффективности бюджетных расходов, которые, однако, не всегда отличаются корректностью. Так, согласно Р.С. Афанасьеву и Н.В. Головановой, «**Экономичность** характеризует стоимость единицы определенного вида ресурсов, использующихся для предоставления общественных благ (реализации программы, финансирования бюджетной услуги). **Экономическая эффективность** характеризует соотношение объема общественных благ (предоставленных услуг) определенного качества и затрат (в денежном выражении) на их предоставление или производство... **Социально-экономическая (общественно-экономическая) эффективность** характеризует соотношение величины достигнутого в результате реализации программы (финансирования мероприятия,

<sup>8</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 15 октября 2020 года) (<http://docs.cntd.ru/document/901714433>).

статьи расходов) общественно значимого результата (эффекта) и величины затрат на его достижение... Экономичные решения обеспечивают более высокую экономическую эффективность, а она, в свою очередь, приводит к более высокой социально-экономической эффективности» (Афанасьев, Голованова, 2016: 64–65).

Однако вводимые авторами определения (выделены ими жирным шрифтом) вовсе не обуславливают верность заключающего цитату утверждения: во-первых, если экономичность – это просто стоимость единицы какого-то вида ресурсов, это не значит, что она низка: согласно определению, она может быть любой; следовательно, она вовсе не обеспечивает «более высокую экономическую эффективность» и никак не приводит к росту социально-экономической эффективности. Так некорректное определение обуславливает ложные выводы: ведь в действительности экономия одного вида ресурсов может легко породить перерасход других, что повысит общие расходы; авторы эти очевидные моменты в своих утверждениях просто не упоминают. Как следствие, основной целью аудита эффективности использования государственных средств бюджетными организациями становится проверка достоверности осуществляемого ими бюджетного учета и отчетности по исполнению сметы доходов и расходов (Даниленко, 2010), т.е. *целевого использования* бюджетных ресурсов. При неопределенности понятия и содержания целей и результатов такая проверка начинает иметь чисто бухгалтерско-юридический характер, имеющий малое отношение к очерченному выше смыслу понятия эффективности.

#### Эффективность в российских исследованиях государственного управления

Если юристы в основном ограничиваются анализом эффективности правовых норм как неотъемлемых составных частей государства, то исследователи государственного и муниципального управления (ГМУ) рассматривают более широкий круг вопросов, относящихся к этим процессам. Тема эффективности ГМУ и ее измерения (оценки) является среди них одной из основных, ей посвящено значительное число публикаций. При этом трактовка содержания понятия эффективности отличается здесь большим разнообразием<sup>9</sup>. Так, для субъектов РФ ее предлагается трактовать как «...способность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить достижение предусмотренных документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации показателей развития экономики в рамках предусмотренных источников финансового и иного ресурсного обеспечения реализации мероприятий по развитию экономики» (Белякова, Воробьева, 2016: 9), но также и как «степень достижения запланированных социально-экономических результатов» (Сугаипова, Алеева, 2010: 92). При этом в целом в сфере госуправления «эффективность может быть технологической и социальной. В первом случае она определяется степенью его бюрократической рациональности, адекватностью структур и институтов власти целям преобразований, характером их реакции на изменяющуюся ситуацию. Во втором – характеризуется соотношением затрат и полученных результатов, что находит отражение в социальной сфере реформ» (Добрынин, Митин, 2013: 1475). «В общем виде под эффективностью государственного и муниципального управления, на наш взгляд, следует понимать степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения» (Ворошилов, 2015: 144).

Наибольшее распространение получила, однако, восходящая к одному из экономических пониманий трактовка эффективности органов госуправления как соотношения результатов их деятельности и осуществленных для этого затрат: «**Эффективность** деятельности представительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований следует трактовать как соотношение количественно выраженного (чаще всего в стоимостной форме) объема ресурсов, израсходованных на реализацию каждого принятого акта и полученного фактического эффекта (опять же в стоимостной, но, возможно, и в натуральной форме)» (Лексин, 2012: 13). Однако «оценка эффективности системы госуправления представляет собой сложную проблему ввиду отсутствия в государственном секторе единственного показателя результатов (в коммерческом

<sup>9</sup> Иногда это разнообразие включает логические противоречия: «Сегодня “эффективность” в широком смысле рассматривается как результативность какого-либо процесса, вида деятельности, операции... Критерий результативности определяет степень соответствия фактических результатов деятельности субъекта запланированным результатам... Эффективность государственного управления выражается в соотношении разнообразных ресурсов, которые использует государство, и достигнутого результата» (Исупова, 2010: 37).

секторе – прибыль, рентабельность и т.п.), а продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению» (Бычкова, Коварда, 2014: 108). Еще один важный для оценки момент – законодательно ограниченные возможности региональных и местных органов управления действовать по своему усмотрению, добиваясь достижения тех или иных результатов: «более 90% действий региональных властей регламентируется на федеральном уровне, а практически все действия муниципальных властей – на федеральном и региональном уровнях, и оценки, выносимые “сверху”, в адрес региональных и муниципальных властей, должны были бы осознаваться в значительной (если не основной) части как *оценки деятельности самого “верха”* – его налоговой, бюджетной, социальной, национальной, инвестиционной политики» (Лексин, 2012: 6).

Поэтому многочисленные показатели, по которым ежегодно производится оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований<sup>10</sup>, в действительности отражают не эффективность деятельности этих органов, а результаты функционирования соответствующих социально-экономических систем, частью которых они являются. На эти результаты, очевидно, влияют не только названные органы, но и вышестоящие (федеральные) органы как исполнительной, так и законодательной власти, разнообразные производственные (коммерческие и некоммерческие) организации, действующие на соответствующих территориях, а также их внешняя социально-экономическая среда.

Об эффективности именно органов госуправления, а не упомянутого взаимодействия множества разнородных субъектов, можно было бы говорить, если бы удалось определить *вклад органов госуправления* в каждый из частичных результатов как процент (долю) общей величины изменений соответствующих показателей по сравнению с предыдущим периодом. Соответствующая величина могла бы быть при этом названа *действительностью* органов госуправления. Понятно, однако, что выявление подобных вкладов представляет весьма непростую аналитическую задачу, требующую специальных научных исследований<sup>11</sup>. На фирмах решению подобной задачи способствует, как известно, управленческий учет, однако аналог последнего для территорий отсутствует. Поэтому полноценная, научно обоснованная оценка действительности органов госуправления возможна лишь после разработки и реализации в практике их работы такого рода учета.

Что же касается эффективности в строгом смысле этого слова, то вообще говорить о ней имеет смысл, как было показано выше, на этапе *выбора вариантов* действий. Когда же речь идет об оценке *фактически осуществленных* действий, ее параметры возможно сравнивать с запланированными (выбранными как наиболее эффективные). Если они полностью (с учетом точности измерения) совпали, то реализованные действия были эффективны, если нет – то они были *более эффективны*, если было израсходовано меньше ресурсов, или же *менее эффективны*, если было израсходовано больше ресурсов. Однако, повторим, такие выводы будут обоснованы, если реализовался вариант действий, который в ходе разработки того или иного плана действий (бюджета, программы и т.п.) был оценен как *наилучший* (наиболее эффективный) по сравнению с другими, альтернативными вариантами, причем все варианты приводили к одному и тому же результату.

Обеспечение такого положения дел в органах госуправления требует введения методики планирования их деятельности, схожей с методикой разработки целевых программ, но не той, которая действует в настоящее время, а той, каковой она предполагалась изначально, в 1950–1970 годы (Тамбовцев, Рождественская, 2016). Только наличие проверки того, какие варианты сопоставлялись в ходе выбора принятого варианта, даст возможность аудиторам согласиться с тем, что был выбран (и реализован) действительно эффективный вариант.

#### Эффективность в западных исследованиях государственного управления

Как было отмечено в начале этого раздела, в основе западных исследований ГМУ преобладают политическая наука и менеджмент<sup>12</sup>. Обе они, в свою очередь, в значительной мере используют «идеологию» экономической науки, подходы которой во многом определяют и понимание эффективности в ГМУ. Соответственно, существующие определения охватывают все ее значе-

<sup>10</sup> См. анализ в (Тамбовцев, Рождественская, 2017).

<sup>11</sup> Заметим, что многообещающий термин «анализ вклада» (contribution analysis), широко распространенный в литературе, посвященной оценке программ (см., например: Мауне, 2012), обозначает метод решения другой задачи.

<sup>12</sup> Что касается ГМУ как самостоятельной научной теории, то здесь ведется длительная полемика, обсуждение которой выходит за рамки данной статьи.

ния, которые имеются в экономической теории: так, Г. Саймон в исследовании административного поведения определял эффективность как «отношение между затратами и результатом» (Simon, 1976: 180); Д. Уолдо следовал подходу М. Фаррелла: «эффективность администрации измеряется отношением результатов, реально достигнутых при доступных ресурсах и максимально возможных при тех же ресурсах» (Waldo, 1984: 191), в то время как другие – подходу П. Друкера (Herman, Renz, 2004). Как было отмечено в конце предыдущего раздела, среди исследователей ГМУ широкое распространение получило измерение эффективности, базирующееся на идеях Фаррелла (Smith, Mayston, 1987), однако «неудобность» получаемых оценок для принятия административных решений обусловила появление иного подхода.

С конца 1980-х годов в западных странах применительно к оценке деятельности организаций государственного сектора, органов госуправления, реализуемым программам и т.п. начинает применяться термин *performance*, вбирающий в свое содержание многие различные компоненты. Как отмечал К. Поллит, это «объемный [loose] и очень общий термин, который используется в бесконечном разнообразии тех или иных значений» (Pollitt, 2012: 118). На русский язык он переводится обычно как «деятельность», «выполнение работы», «функционирование», хотя в сфере художественной культуры используется непосредственно слово «перформанс», означающее последовательность действий актеров, призванная передать зрителям некоторый задуманный смысл. Возникший в связи с этим термин *performance management* переводится как управление по результатам, иногда – управление эффективностью, управление качеством функционирования, деятельность по обеспечению эффективности и результативности, управление качеством работ, управление технико-экономическими показателями и т.п. Связанный с ним термин *performance measurement* переводится как измерение работы, измерение эффективности (результативности), измерение качества работы и т.п. Такое разнообразие трактовок ясно говорит о многозначности термина *performance*, о включении в его содержание не только эффективности и результативности деятельности, но и ее качества.

В этой связи, по нашему мнению, в сфере управления, в том числе государственного, термин *performance* наиболее адекватно трактовать как функционирование, а *performance measurement* – как измерение функционирования (деятельности организации, программы, органа управления и т.п.). К такому выводу приводят те конкретные смыслы, которые контекстуально связаны с ним: «он используется, чтобы охватить, *inter alia*, экономность, эффективность, результативность, равенство, качество, ответственность, прозрачность и отзывчивость» (Ibid.). Наиболее часто его смысл связан с первыми тремя значениями (см., например: Otrusinova, Pastuszkova, 2012), которые принято обозначать как 3E: *economy*, *efficiency*, *effectiveness*. О том, что *performance* – это функционирование, говорит, например, следующая характеристика *performance measurement*: «это измерение, либо количественное, либо качественное, ресурсов, результатов или уровней деятельности некоторых событий или процессов» (Radnor, Barnes, 2007: 393). Аналогично Ф. Стивенс и другие, говоря о показателях *performance*, относят к ним те, которые позволяют оценить, как произведены услуги (Stevens et al., 2006), т.е. как функционировала организация, которая их произвела. К деятельности организации (*organisation's activity*) приравнивается понятие *performance* в (Fryer et al., 2009: 482). Т. Пойстер в масштабной монографии, посвященной измерению *performance* в некоммерческих организациях, относит к ее частичным мерам «результативность, операционную эффективность, производительность, качество услуг, удовлетворенность потребителей и соотношение затраты/результативность» (Poister, 2003: 3–4), и т.д.

Важной чертой как понятия, так и измерения функционирования является включение в них *конечных результатов* (*outcomes*) (Propper, Wilson, 2003; Webber, 2004), которые отличаются от прямых или непосредственных результатов (*outputs*) тем, что в их формировании участвуют многие субъекты, не являющиеся работниками, производящими прямые результаты (Føtsund, 2017). Это означает, что оценка функционирования таких работников (и организаций) включает *факторы*, на которые они *не могут влиять*. Тем самым получаемые оценки вполне осмыслены, если они используются аналитически, для выявления путей *улучшения деятельности* работников и организаций. В то же время использование оценок конечных результатов для их *стимулирования* некорректно, так как может связывать наказания и поощрения, другие «ор-гвыводы» с тем, что сделали не работники или организации.

Обилие значений, вкладываемых в содержание функционирования, не может не сказаться на множественности показателей, включаемых в системы его измерения. Для полноты отражения этих значений среди них должны быть, очевидно, как измерители *результатов*, так и измерители *затрат*. При отсутствии последних ни одна система показателей не может считаться системой измерения функционирования (performance). Это означает, в частности, что обширные системы показателей, использовавшиеся и используемые в РФ для оценки деятельности органов регионального управления, число которых доходило в 2011–2012 годах до 319, а в настоящее время составляет 15<sup>13</sup>, не являются системами показателей функционирования и не могут рассматриваться как характеристики эффективности: *непосредственно в них нет показателей затрат*. Конечно, последние можно извлечь из других источников, однако это не делает официальные системы показателей «показателями для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц», как они поименованы в официальных документах.

Если трактовать эффективность как *сравнительную характеристику* вариантов действий, ведущих к *одному и тому же результату*, но различающихся издержками (их структурой и/или стоимостью), то различий между ней и экономностью обнаружить не удастся: оба понятия обозначают одно и то же. Однако требование тождества результатов очень часто «ослабляется», и вместо тождества рассматривают варианты действий с *более или менее близкими* результатами. В этом случае, как мы отмечали выше, об эффективности говорить затруднительно, и на ее место выходит экономность, *имитирующая* эффективность. Следствием такой подмены становится обычно ощущаемое *падение качества* производимых публичных услуг и иных типов продукции госсектора, включая разрабатываемые проекты, программы, планы и т.п. (Radnor, Osborne, 2013).

#### Эффективность в западной правовой теории

В юридической науке стран общего права (прежде всего, в США) тема эффективности начала активно и широко обсуждаться после формулирования Р. Познером гипотезы эффективности общего права (Posner, 1972). Он понимал эффективность как «технический термин, обозначающий использование экономических ресурсов таким способом, который максимизирует удовлетворенность людей, измеряемую готовностью совокупного потребителя платить за блага и услуги» (Ibid.: 4). Легко видеть, что это *экономическая эффективность* распределения ресурсов (аллокативная эффективность), связанная с созданием максимальной стоимости<sup>14</sup>, которая как раз и измеряется готовностью потребителей платить за товар ту или иную сумму денег. Хотя обсуждение правильности этой гипотезы продолжается уже полвека (Sokol, 2020), за этот период в юридической науке в названных странах не возникло какое-либо «оригинальное» понимание эффективности. Так, вполне осознавая, что право само по себе, без действий людей, никакого результата произвести не может, Р. Познер, формулируя свою гипотезу, объяснял характеристики общего права *решениями и действиями* создающих его судей, а также действиями полиции и других «силовых» организаций по исполнению этих решений.

## **Заключение**

Проведенный анализ показывает, что невнимание к концептуальным вопросам эффективности и междисциплинарному подходу к ее трактовке, опора на *кажущуюся очевидность* этого понятия и *иллюзию понимания* его смысла приводят большинство разработчиков реформ государственного сектора и практиков его реформирования в различных странах мира не столько

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета 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, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>14</sup> Познер использовал в своей книге термин value, который в отечественной экономической литературе последние десятилетия стали механически переводить как «ценность», не добавляя прилагательное «экономическая». Между тем слово *ценность* очень давно используется и в ином смысле, означая разнообразные *социальные и культурные* ценности, что приводит к недопониманию друг друга исследователями экономики и общества. Впрочем, отсутствие прилагательного economic у термина value вводит в заблуждение и англоязычных исследователей. Так, по мнению Дж. Роулса, «справедливость – первое достоинство социальных институтов... законы и институты, независимо от того, насколько они эффективны или хорошо устроены, должны быть реформированы или отменены, если они несправедливы» (Rawls, 1971: 3). Справедливость, с его точки зрения, является ценностью, основания которой лежат вовсе не в «готовности платить».

к улучшению его функционирования, сколько к порождению в нем ряда проблем. Сведение эффективности к результативности оставляет «за бортом» реформ экономию бюджетных средств, а сведение ее к экономности или использованию в соответствии со сметой расходов («целевому использованию») на деле порождает ухудшение результатов работы госсектора. «Интеграция» множества показателей эффективности, результативности и экономности, не все из которых зависят только от действий руководителей и работников публичных организаций, практически гарантированно приводит их к работе на показатель (gaming), что опять-таки ухудшает, а не улучшает результаты функционирования этих организаций. Сами же интегральные показатели при высокой степени произвольности их трактовки мало что дают для реализации декларируемых целей реформирования госсектора.

Важно отметить, что все перечисленные проблемы, создаваемые проводимыми реформами публичного сектора, остро проявляются не на высших уровнях ГМУ, а у «низовых» работников и у потребителей государственных услуг. Первые сталкиваются с необходимостью выполнять работу непрофессионально, что часто противоречит их этике и порождает стрессы, вторые – с фактическим снижением качества ряда услуг (при том что качество других повышается<sup>15</sup>). При этом высшие менеджеры получают в свое распоряжение инструменты, дающие им широкие возможности влиять на поведение профессионалов, представления которых о порядке предоставления госуслуг часто сильно отличаются от представлений об этом, имеющих у менеджеров.

Дж. Бойн, анализируя понятие *улучшение* применительно к госуслугам, пришел к выводу, что его содержание и направленность соответствующих реформ в каждой стране определяется политическими, а не техническими факторами (Boyne, 2003). Поскольку отмеченные выше негативные последствия имеют место *во всех странах*, где в той или иной форме осуществлена или осуществляется реализация идеологии нового государственного менеджмента, независимо от их политических устройств, этот вывод по прошествии почти двух десятилетий после его формулирования трудно признать верным. Как представляется, упомянутая идеология включает ложные с точки зрения науки положения и нуждается в решительном пересмотре, а процессы улучшения госуслуг должны осуществляться на другой основе. Обсуждение ее вариантов экономистами, социологами, исследователями госуправления, юристами и учеными других социальных наук является важной задачей в круге исследований по ГМУ.

## Литература / References

- Афанасьев, Р.С., Голованова, Н.В. (2016). Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // *Финансовый журнал* (1): 61–69. [Afanashev, R.S., Golovanova, N.V. (2016). Notion of the budgetary expenditures: Theory and legislation. *Finansovyi zhurnal (Financial journal)* (1): 61–69. (In Russian.)]
- Белякова, Г.Я., Воробьева, Т.Н. (2016). О принципах проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики // *Азимут научных исследований: экономика и управление* (1): 7–13. [Belyakova, G.Ya., Vorobyeva, T.N. (2016). On the principles for assessing the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation in the field of economic development. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie (ASR: Economics and Management)* (1): 7–13. (In Russian.)]
- Бычкова, Л.В., Коварда, В.В. (2014). Анализ эффективности государственного управления в России // *Наука и мир: Международный научный журнал* I(12): 108–110. [Bychkova, L.V., Kovarda, V.V. (2014). Public administration performance analysis in Russia. *Science and World: International scientific journal* I(12): 108–110. (In Russian.)]
- Ворошилов, Н.В. (2015). Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // *Проблемы развития территории* (3): 143–159. [Voroshilov, N.V. (2015). Effectiveness of municipal administration: The essence and approaches to its evaluation. *Problems of Territory's Development* (3): 143–159. (In Russian.)]

<sup>15</sup> Обсуждение вопроса о том, для производства каких типов госуслуг проводимые реформы применимы, а для каких нет, выходит за рамки этой статьи.

- Даниленко, Н.И. (2010). Методика проведения внешнего аудита бюджетного учреждения // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях* (4): 27–34 (<http://www.lawmix.ru/bux/14567>). [Danilenko, N.I. (2010). Budgetary units' external auditing method. *Bukhgalterskii uchet v biudzhetsykh i nekommercheskikh organizatsiakh* (Accounting in budgetary and non-profit organizations) (4): 27–34 (<http://www.lawmix.ru/bux/14567>). (In Russian.)]
- Добрынин, Н.М., Митин, А.Н. (2013). Главный вызов для России – эффективность и качество государственного управления // *Право и политика* (11): 1473–1480. doi: 10.7256/1811-9018.2013.11.10022 [Dobrynin, N.M., Mitin, A.N. (2013). Main challenge for Russia – efficiency and quality of the state administration. *Pravo i politika* (Law and politics) (11): 1473–1480. (In Russian.) doi: 10.7256/1811-9018.2013.11.10022]
- Зелепукин, А.А. (2005). Законодательство в современной правовой жизни российского общества // *Правовая политика и правовая жизнь* (4): 6–15. [Zelepukin, A.A. (2005). Law in the contemporary judicial life of the Russian society. *Pravovaia politika i pravovaia zhizn* (Judicial policy & judicial life) (4): 6–15. (In Russian.)]
- Исупова, И.Н. (2010). К вопросу об оценке эффективности государственного управления // *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)* (2): 37–39. [Isupova, I.N. (2010). Toward issue of public administration efficiency estimation. *MIR (Modernization. Innovation. Research)* (2): 37–39. (In Russian.)]
- Капогузов, Е.А. (2012). *Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления*. Омск: Изд-во ОмГУ. [Karoguzov, E.A. (2012). Institutional Structure of the Public Services Production: From Weberian Bureaucracy to Contemporary Reforms of Public Administration. Omsk: Omsk State University Publ. (In Russian.)]
- Кудрявцев, В.Н., Никитинский, В.И., Самощенко, И.С., Глазырин, В.В. (1980). *Эффективность правовых норм*. М.: Юридическая литература. [Kudriavtsev, V.N., Nikitinskii, V.I., Samostchenko, I.S., Glazyrin, V.V. (1980). *Efficiency of the Judicial Norms*. Moscow: Juridicheskaya literature Publ. (In Russian.)]
- Лексин, В.Н. (2012). Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // *Регион: экономика и социология* (1): 3–39. [Leksin, V.N. (2012). Efficiency and effectiveness of regional and municipal authorities: The purpose and possibilities of correct estimation. *Region: Economics & Sociology* (1): 3–39. (In Russian.)]
- Рыбаков, В.А. (2019). Критерии определения эффективности права // *Правоприменение* 3(2): 5–13. [Rybakov, V. (2019). Criteria for determining the effectiveness of the law. *Law Enforcement Review* 3(2): 5–13. (In Russian.)]
- Самощенко, И.С., Никитинский, В.И., Венгеров, А.Б. (1971). К методике изучения эффективности правовых норм // *Советское государство и право* (9): 70–78. [Samostchenko, I.S., Nikitinskii, V.I., Vengerov, A.B. (1971). Toward method for legal norms efficiency research. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* (Soviet state and law) (9): 70–78. (In Russian.)]
- Соловьева, И.А. (2012). Теоретические подходы к понятию эффективности права // *Юридическая мысль* (6): 81–84. [Solovyova, I.A. (2012). Theoretical approaches to concept of efficiency of the right. *Juridicheskaya mysl* (Judicial thought) (6): 81–84. (In Russian.)]
- Сугайпова, И.В., Алеева, Е.Г. (2010). Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах стратегии социально-экономического развития РФ // *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика* (1): 91–99. [Sugaiyova, I.V., Aleeva, E.G. (2010). Audit of efficiency of use of budgetary funds in interests of strategy of social and economic development of the Russian Federation. *The Bulletin of the Adyghe State University, Series 5: Economics* (1): 91–99. (In Russian.)]
- Тамбовцев, В.Л., Рождественская, И.А. (2016). Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // *Вопросы экономики* (6): 76–90. [Tambovtsev, V., Rozhdestvenskaya, I. (2016). Program-target planning: Yesterday, today... tomorrow? *Voprosy Ekonomiki* (6): 76–90. (In Russian.)]



- Тамбовцев, В.Л., Рождественская, И.А. (2017). Управленческие оценки региональных органов власти: экономическая теория и отечественная практика // *Регион: экономика и социология* (1): 22–41. [Tambovtsev, V.L., Rozhdestvenskaya, I.A. (2017). Administrative evaluation of regional authorities: economic theory and Russia's experience. *Region: Economics & Sociology* (1): 22–41. (In Russian.)]
- Чечот, Д.М., Пашков, А.С. (1965). Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // *Советское государство и право* (8): 3–11. [Chechot, D.M., Pashkov, A.S. (1965). Efficiency of judicial regulations and methods of it revealing. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo (Soviet state and law)* (8): 3–11. (In Russian.)]
- Asandului, L., Roman, M., Fatulescu, P. (2014). The efficiency of healthcare systems in Europe: A data envelopment analysis approach. *Procedia: Economics and Finance* **10**: 261–268.
- Bowles, S., Gintis, H. (2003). Origins of human cooperation, pp. 429–443. In: P. Hammerstein (ed.) *Genetic and Cultural Evolution of Cooperation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boyne, G.A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration* **81**(2): 211–227.
- Brennan, T.J., Lo, A.W. (2011). The origin of behavior. *Quarterly Journal of Finance* **1**(1): 55–108.
- Brockhaus, R.H., Sr. (1980). Risk taking propensity of entrepreneurs. *Academy of Management Journal* **23**(3): 509–520.
- Charnes, A., Cooper, W.W., Rhodes, E. (1978) Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research* **2**(6): 429–444.
- Charnes, A., Cooper, W.W., Golany, B., Seiford, L., Stutz, J. (1985). Foundations of data envelopment analysis for Pareto-Koopmans efficient empirical production functions. *Journal of Econometrics* **30**(1-2): 91–107.
- Chun, Y.H., Rainey, H.G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* **15**(4): 529–557.
- Cooper, W.W., Ray, S.C. (2008). A response to M. Stone: 'How not to measure the efficiency of public services (and how one might)'. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* **171**(2): 433–448.
- Cooter, R., Ulen, T. (2012). *Law and Economics*. Boston: Addison-Wesley.
- Cronqvist, H., Siegel, S. (2015). The origins of savings behavior. *Journal of Political Economy* **123**(1): 123–169.
- Drucker, P. (1977). *An Introductory View of Management*. New York: Harper College Press.
- Farrell, M.J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)* **120**(3): 253–290.
- Førsund, F.R. (2013). Weight restrictions in DEA: misplaced emphasis? *Journal of Productivity Analysis* **40**(3): 271–283.
- Førsund, F.R. (2017). Measuring effectiveness of production in the public sector. *Omega: International Journal of Management Science* **73**(C): 93–103.
- Freiesleben, J. (2005). The opportunity costs of poor quality. *Quality Assurance Journal* **9**(1): 3–10.
- Fryer, K., Antony, J., Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management* **22**(6): 478–498.
- Herman, R.D., Renz, D.O. (2004). Doing things right: effectiveness in local nonprofit organizations: A panel study. *Public Administration Review* **64**(6): 694–704.
- Jung, C.S. (2011). Organizational goal ambiguity and performance: Conceptualization, measurement, and relationships. *International Public Management Journal* **14**(2): 193–217.
- Kitcher, P. (1998). Psychological altruism, evolutionary origins, and moral rules. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition* **89**(2/3): 283–316.
- Koopmans, T.C. (1951). An analysis of production as an efficient combination of activities, pp. 33–97. In: T.C. Koopmans (ed.) *Activity Analysis of Production and Allocation*. New York: Wiley.

- Kosorak, M.M. (2013). Efficiency measurement in higher education: Concepts, methods and perspective. *Procedia: Social and Behavioral Sciences* **106**: 1031–1038.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs. X-Efficiency. *American Economic Review* **56**(3): 392–416.
- Lerner, A.W., Wanat, J. (1983). Fuzziness and bureaucracy. *Public Administration Review* **43**(6): 500–509.
- Levy, M. (2015). An evolutionary explanation for risk aversion. *Journal of Economic Psychology* **46**(C): 51–61.
- Levy, D.J., Glimcher, P.W. (2012). The root of all value: a neural common currency for choice. *Current Opinion in Neurobiology* **22**(6): 1027–1038.
- Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation* **18**(3): 270–280.
- Murillo-Zamorano, L.R. (2004). Economic efficiency and frontier techniques. *Journal of Economic Surveys* **8**(1): 33–77.
- Murillo-Zamorano, L.R., Vega-Cervera, J.A. (2001). The use of parametric and non-parametric frontier methods to measure the productive efficiency in the industrial sector: a comparative study. *International Journal of Production Economics* **69**(3): 265–275.
- Narbón-Perpiñá, I., De Witte, K. (2018a). Local governments' efficiency: A systematic literature review – part I. *International Transactions in Operation Research* **25**(2): 431–468.
- Narbón-Perpiñá, I., De Witte, K. (2018b). Local governments' efficiency: a systematic literature review – part II. *International Transactions in Operation Research* **25**(4): 1107–1136.
- Otrusinova, M., Pastuszkova, E. (2012). Concept of 3 E's and public administration performance. *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development* **6**(2): 171–178.
- Palmer, S., Torgerson, D. (1999). Economic notes: Definitions of efficiency. *British Medical Journal: Clinical Research* **318**(7191): 1136.
- Pargendler, M. (2012). The rise and decline of legal families. *American Journal of Comparative Law* **60**(4): 1043–1074.
- Pedraja-Chaparro, F., Salinas-Jimenez, J., Smith, P. (1997). On the role of weight restrictions in data envelopment analysis. *Journal of Productivity Analysis* **8**(2): 215–230.
- Plunkett, J.J., Dale, B.G. (1988). Quality costs: a critique of some 'economic cost of quality' models. *International Journal of Production Research* **26**(11): 1713–1726.
- Poister, T.H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pollitt, C. (2012). Politics, administration and performance: A continuing search, but no one best way? pp. 117–160. In: *Statskontoret Den effektiva staten: en antologi fran Statskontoret*. Stockholm: Statskontoret.
- Posner, R. (1972). *Economic Analysis of Law*. Boston: Little, Brown.
- Propper, C., Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy* **19**(2): 250–267.
- Radnor, Z., Barnes, D. (2007). Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management* **56**(5/6): 384–396.
- Radnor, Z., Osborne, S.P. (2013). Lean: a failed theory for public services? *Public Management Review* **15**(2): 265–287.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Ridgway, V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly* **1**(2): 240–247.
- Rutgers, M.R., Van der Meer, H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society* **42**(7): 755–779.

- Sailaja, A., Basak, P.C., Viswanadhan, K.G. (2015). Costs of quality: Exploratory analysis of hidden elements and prioritization using analytic hierarchy process. *International Journal of Supply and Operations Management* **1**(4): 489–506.
- Sampaio, A. (2013). Review of frontier models and efficiency analysis: A parametric approach, pp. 13–35. In: A. Mendes, E.L.D.G. Soares da Silva, J. Azevedo Santos (eds.) *Efficiency Measures in the Agricultural Sector*. Dordrecht: Springer.
- Sandoval-Chavez, D.A., Beruvides, M.G. (1998). Using opportunity costs to determine the cost of quality: A case study in a continuous-process industry. *The Engineering Economist* **43**(2): 107–124.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank.
- Sengupta, J. (2012). A Pareto model of efficiency dynamics, pp. 27–66. In: Sengupta, J. *Dynamics of Industry Growth*. New York: Springer.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Free Press.
- Smith, P.C., Street, A. (2005). Measuring the efficiency of public services: The limits of analysis. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* **168**(2): 401–417.
- Smith, P., Mayston, D. (1987). Measuring efficiency in the public sector. *Omega: The International Journal of Management Science* **15**(3): 181–189.
- Sokol, D. (2020). Rethinking the efficiency of the common law. *Notre Dame Law Review* **95**(2): 795–836.
- Stevens, P., Stokes, L., O'Mahony, M. (2006). Metrics, targets and performance. *National Institute Economic Review* **197**(1): 80–92.
- Stone, M. (2002a). Core articles: Can public service efficiency measurement be a useful tool of government? The lesson of the Spottiswoode Report. *Public Money and Management* **22**(3): 33–40.
- Stone, M. (2002b). How not to measure the efficiency of public services (and how one might). *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* **165**(3): 405–434.
- Styhre, A. (2006). Science-based innovation as systematic risk-taking: The case of new drug development. *European Journal of Innovation Management* **9**(3): 300–311.
- Thanassoulis, E. (2001). Definitions of efficiency and related measures, pp. 21–35. In: Thanassoulis, E. *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis*. Boston: Springer.
- Tomasello, M., Vaish, A. (2013). Origins of human cooperation and morality. *Annual Review of Psychology* **64**: 231–255.
- Tyagi, V., Hanoch, Y., Hall, S.D., Runco, M., Denham, S.L. (2017). The risky side of creativity: Domain specific risk taking in creative individuals. *Frontiers in Psychology* **8**(145). doi: 10.3389/fpsyg.2017.00145
- Waldo, D. (1984). *The Administrative State*. New York: Holmes & Meier.
- Warneken, F., Tomasello, M. (2009). The roots of human altruism. *British Journal of Psychology* **100**(3): 455–471.
- Webber, D. (2004). Managing the public's money: From outputs to outcomes – and beyond. *OECD Journal on Budgeting* **4**(2): 101–121.
- Wollmann, H. (2003). Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective, pp. 231–258. In: H. Wollmann (ed.) *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zhang, R., Brennan, T.J., Lo, A.W. (2014). The origin of risk aversion. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA* **111**(50): 17777–17782.