

## ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРАЛЬНОГО ПОКАЗАТЕЛЯ УРОВНЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕРВИСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНА

**Карловская Е.А.**

*ФБГОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет», Хабаровск, Россия (680035, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136), e-mail: E.A.Karlovskey@mail.ru*

Исследование целенаправлено на формирование инструментария управления уровнем развития, систематизации и сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления региона. Формирование системы показателей сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления региона осуществлено на основе принципов соответствия ее базовых элементов составу информации, содержащей значения показателей и предоставляемой органами государственной власти, системности оценки и применения математического инструментария свертки частных показателей. Полученная на основе метода нечетко-множественного описания интегральная количественная оценка эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления свидетельствует о том, что фактическое развитие сферы государственных услуг в Хабаровском крае лишь на 56,4% соответствует его потенциалу, определенному наилучшими показателями регионов Дальневосточного федерального округа.

Ключевые слова: интегральный показатель, эффективность, сервисная деятельность, сектор государственного управления.

## FORMING OF AN INTEGRAL EFFICIENCY INDICATOR OF SERVICE ACTIVITIES OF THE SECTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGION

**Karlovskeya E.A.**

*Pacific National University, Khabarovsk, Russia (680035, Khabarovsk, Tikhookeanskaya St., 136), e-mail: E.A.Karlovskey@mail.ru*

The study is aimed to the forming of instruments of the development control, systematization and comparative integrated assessment of efficiency of service atctivities in the sector of public administration in the region. The forming of a system of indicators of comparative integrated assessment of efficiency service atctivities in the sector of public administration in the region is carried out on the basis of the compliance of its base elements with a structure of information containing the values of indicators and provided by public authorities, the systematic assessment and application of mathematical instruments of convolution of particular indicators. Obtained on the basis of fuzzy-set description, the integral quantitative assessment of efficiency of service atctivities in the sector of public administration indicates that the actual development of the sphere of public services in the Khabarovsk region only 56,4 % corresponds to its potential, specified by the best indicators of the regions in the Far East Federal District.

Keywords: integral indicator, efficiency, service atctivities, the sector of public administration.

### Введение

В настоящий момент в практике российского государственного управления большая роль отводится поиску адекватных показателей эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Происходящая модернизация деятельности в секторе государственного управления на основе концепции сервисного государственного управления предполагает пересмотр содержания инструментария управления, систематизации и сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности институциональных единиц сектора государственного управления.

Понимая под сервисной деятельностью специфическую активность субъектов, вступающих между собой в отношения по реализации государственных услуг как конечного сервисного продукта, и осуществляемую профессионально подготовленными работниками [1], актуализируем комплексную оценку эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления региона.

### **Цель исследования**

Исследование целеориентировано на формирование инструментария управления уровнем развития, систематизации и сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления региона.

### **Материалы и методы исследования**

Выбор наиболее оптимальной сервисной стратегии развития деятельности институциональных единиц сектора государственного управления должен опираться на ряд интегральных, сводных показателей, отражающих общую ситуацию в различных сферах с целью наиболее полного и комплексного анализа эффективности сервисной деятельности сектора.

В основу формирования системы показателей сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления региона положены принципы:

- соответствия ее базовых элементов составу информации, содержащей значения показателей и предоставляемой органами государственной власти в рамках исполнения указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [3; 4];

- системности оценки, предполагающей учет взаимосвязей базовых показателей и использование упорядоченной структуры частных и интегральной характеристик развития сервисной деятельности;

- применения математического инструментария свертки частных показателей в единую интегральную оценку.

В ходе разработки методики не ставился вопрос о совершенствовании системы базовых показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти и поиска адекватных показателей эффективности.

На первом этапе формирования комплексной оценки осуществлен отбор базовых показателей, характеризующих сервисную деятельность в секторе государственного управления и ее результаты. В выборку включаются показатели, отражающие количество учреждений, оказывающих государственные услуги, оплата труда работников, оказывающих

государственную услугу, конечный эффект от оказания государственной услуги, качество административных процедур, удовлетворенность потребителей государственной услуги.

Среди 326 показателей, по нашему мнению, сервисную деятельность и ее результаты в исследуемом секторе характеризует в 2010 году 98 показателей. Эта система показателей характеризует сферы экономического развития (7 показателей), здравоохранения и здоровья населения (37 показателей), общего образования (16 показателей), начального и среднего профессионального образования (17 показателей), жилищного строительства и обеспечения граждан жильем (3 показателя), жилищно-коммунального хозяйства (8 показателей), обеспечения безопасности граждан (2 показателя), организации государственного и муниципального управления (8 показателей). Некоторые показатели, характеризующие количество учреждений по определенным признакам были преобразованы в относительные показатели. Например, на основе показателей «количество государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения» и «количество государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения, переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат» сформирован показатель «доля государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения, переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат».

Выбранные показатели разнородны и включают, наряду с абсолютными показателями, относительные величины – темповые, долевые, в расчете на душу населения и т.п.

На втором этапе в отношении каждого из 98 показателей была выявлена тенденция необходимости их максимизации или минимизации в целях достижения эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления. Для каждой сферы показатели разбиваются на две группы:

1) показатели, максимизация которых отражает эффективность сервисной деятельности сектора государственного управления;

2) показатели, минимизация которых отражает эффективность сервисной деятельности сектора государственного управления.

На третьем этапе исчислена близость фактических значений показателей конкретного региона ( $x_{ij}$  – значение показателя  $j$  в сфере  $i$ ) к эталонным ( $x_{0j}$ ):  $x_{ij} / x_{0j}$  при  $x_{ij} \rightarrow \max$  или  $x_{0j} / x_{ij}$  при  $x_{ij} \rightarrow \min$ . При этом эталонным показателем признается максимальный из фактических показателей всех регионов федерального округа или страны в целом – для первой группы показателей или минимальный – для второй группы показателей. Такой подход к установлению эталонного показателя позволяет учесть в методике элемент сравнения фактического показателя с лучшей практикой в рамках совокупности регионов, характеризующихся близкими социально-экономическими и географическими условиями или

страны в целом. Это, в свою очередь, позволяет распознать сложившуюся ситуацию и определить дистанцию каждого из регионов от состояния лучшей практики эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления. Предлагаемый механизм характеризует описываемую методику как методику сравнительной оценки эффективности сервисной деятельности сектора.

Практическое применение изложенного механизма исчисления близости фактических значений показателей к эталонным выявило проблему, связанную с наличием фактических показателей второй группы, равных нулю. Решение проблемы найдено в применении балльной оценки соответствующих показателей и принятии в качестве эталона максимальной балльной оценки. Для этого по каждому показателю разрабатывается шкала оценок, предусматривающая наивысший балл для региона с наилучшим показателем. Следовательно, показатели, переводимые в балльную оценку, перемещаются в первую группу.

На четвертом этапе рассчитывается интегральный показатель сравнительной комплексной оценки эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления. В предлагаемой методике за основу построения комплексной оценки взят метод нечетко-множественного описания. Данный выбор опосредован невозможностью четкого проведения границ между уровнями значений некоторого параметра [2], возможностью включения в анализ качественных переменных, разнородных показателей, отсутствием необходимости привлечения экспертов, возможностью использования гибкого вычислительного алгоритма.

Формирование интегрального показателя осуществимо по алгоритму интегрирования, представленному в [5] и измененному только в части установления величины узловых точек на уровне 0; 0,33; 0,66; 1. Первоначально рассчитываются агрегированные показатели эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления для каждой сферы, затем – единый интегральный показатель.

На пятом этапе осуществляется определение динамики интегрального показателя, которая характеризуется скоростью изменения интегральных показателей эффективности за анализируемый период ( $Z$ ) и ее интерпретация в двухмерной модели «Эффективность – Динамика».

$$Z = \frac{Z_{t+1}}{Z_t} - 1$$

**Результаты исследования и их обсуждение**

Продemonстрируем результаты описанного метода исследования эффективности сервисной деятельности на примере регионов Дальневосточного федерального округа. Эталонные показатели выбирались из фактических показателей всех регионов Дальневосточного округа. Регионом, по которому проводилась оценка и определялась близость фактических значений показателей, был выбран Хабаровский край.

Результаты полученных агрегированных показателей эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края для каждой сферы распределены по интервалам между узловыми точками в таблицах 1–4 соответственно за 2007–2010 гг.

**Таблица 1 – Матричная схема формирования интегрального показателя эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края за 2007 год**

Уровень показателя $x_{ij}$	Результат классификации агрегированных показателей сфер по подмножествам								Узловые точки
	сфера экономического развития	сфера здравоохранения и здоровья населения	сфера общего образования	сфера начального и среднего профессионального образования	сфера жилищного строительства и обеспечения граждан жильем	сфера жилищно-коммунального хозяйства	сфера обеспечения безопасности граждан	сфера организации государственного и муниципального управления	$\alpha$
$U_1$					0,250			0,317	0,33
$U_2$	0,480	0,474	0,538				0,343		0,66
$U_3$				0,772		0,914			1,00
Вес, $p_j$	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	1,00
$(\mu \alpha_k^j)_j$	0,480	0,474	0,538	0,772	0,250	0,914	0,343	0,317	
$p_{ij}$	0,060	0,059	0,067	0,096	0,031	0,114	0,125	0,040	
$Z_{2007}$	$\Sigma p_{ij} = 0,511$								

**Таблица 2 – Матричная схема формирования интегрального показателя эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края за 2008 год**

Уровень показателя	Результат классификации агрегированных показателей сфер по подмножествам	Узловые точки
--------------------	--	---------------

$x_{ij}$	сфера экономического развития	сфера здравоохранения и здоровья населения	сфера общего образования	сфера начального и среднего профессионального образования	сфера жилищного строительства и обеспечения граждан жильем	сфера жилищно- коммунального хозяйства	сфера обеспечения безопасности граждан	сфера организации государственного и муниципального управления	$\alpha$
$U_1$					0,298				0,33
$U_2$	0,417	0,467		0,660			0,620	0,365	0,66
$U_3$			0,733			0,855			1,00
Вес, $p_j$	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	1,00
$(\mu \alpha_k^j)_j$	0,417	0,467	0,733	0,660	0,298	0,855	0,620	0,365	
$p_{ij}$	0,052	0,058	0,092	0,082	0,037	0,107	0,116	0,046	
$Z_{2008}$	$\Sigma p_{ij} = 0,552$								

**Таблица 3 – Матричная схема формирования интегрального показателя эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края за 2009 год**

Уровень показателя $x_{ij}$	Результат классификации агрегированных показателей сфер по подмножествам								Узловые точки $\alpha$
	сфера экономического развития	сфера здравоохранения и здоровья населения	сфера общего образования	сфера начального и среднего профессионального образования	сфера жилищного строительства и обеспечения граждан жильем	сфера жилищно- коммунального хозяйства	сфера обеспечения безопасности граждан	сфера организации государственного и муниципального управления	
$U_1$					0,323		0,323		0,33
$U_2$	0,342							0,430	0,66
$U_3$		0,672	0,711	0,714		0,851			1,00
Вес, $p_j$	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	1,00
$(\mu \alpha_k^j)_j$	0,342	0,672	0,711	0,714	0,323	0,851	0,323	0,430	
$p_{ij}$	0,043	0,084	0,089	0,089	0,040	0,106	0,071	0,054	
$Z_{2009}$	$\Sigma p_{ij} = 0,546$								

**Таблица 4 – Матричная схема формирования интегрального показателя эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края за 2010 год**

Уровень показателя	Результат классификации агрегированных показателей сфер по подмножествам	Узловые точки
-----------------------	---	------------------

$x_{ij}$	сфера экономического развития	сфера здравоохранения и здоровья населения	сфера общего образования	сфера начального и среднего профессионального образования	сфера жилищного строительства и обеспечения граждан жильем	сфера жилищно- коммунального хозяйства	сфера обеспечения безопасности граждан	сфера организации государственного и муниципального управления	$\alpha$
$U_1$									0,33
$U_2$	0,454				0,452	0,649	0,332	0,363	0,66
$U_3$		0,814	0,732	0,717					1,00
Вес, $p_j$	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125	1,00
$(\mu \alpha_k^j)_j$	0,454	0,814	0,732	0,717	0,452	0,649	0,332	0,363	
$p_{ij}$	0,057	0,102	0,092	0,090	0,057	0,081	0,078	0,045	
$Z_{2010}$	$\Sigma p_{ij} = 0,564$								

В анализируемом периоде характеристики агрегированных показателей в разрезе сфер колеблются от минимального – 0,25 сферы жилищного строительства и обеспечения граждан жильем за 2007 год до максимального – 0,914 сферы жилищно-коммунального хозяйства за 2007 год.

Агрегированные показатели сферы экономического развития стабильно находятся в зоне влияния одного подмножества лингвистической переменной – классификатора  $U_2$ , которому соответствует диапазон [0,33; 0,66] и характеризуется средней эффективностью. Однако в разрезе частных индикаторов сферы, например в 2010 году, 1 показатель попал в подмножество  $U_3$  и имеет высокую эффективность, 4 показателя – в подмножество  $U_2$  и характеризуются средним уровнем эффективности, 2 – в подмножество  $U_1$ , что соответствует качественной оценке «низкая эффективность».

Не столь стабильны агрегированные показатели сферы здравоохранения и здоровья населения на фоне положительно оцениваемого перемещения из подмножества  $U_2$  в 2007–2008 гг. в подмножество  $U_3$ . Наибольший агрегированный показатель по сфере приходится на 2010 год. Диссонанс по частным критериям представлен следующим образом: 9 показателей характеризуют низкую эффективность, 17 – среднюю и 11 – высокую.

По сравнению с 2007 годом агрегированный показатель сферы общего образования в 2008–2010 гг. соответствует качественной оценке «высокая» эффективность сервисной деятельности. В 2010 году агрегированный показатель сложился путем сверстки 10 показателей высокой, 4 – средней и 2 – низкой эффективности.

В сфере начального и среднего профессионального образования только 2008 год характеризуется средней эффективностью сервисной деятельности, а в остальные периоды –

высокой. Диссонанс с агрегированным показателем сферы наблюдается по 8 частным показателям, в т.ч. один, свидетельствующий о низкой эффективности деятельности.

Сервисную деятельность в сфере жилищного строительства и обеспечения граждан жильем Хабаровского края лишь в 2010 году вывели в подмножество  $U_2$ . Вследствие этого деятельность оценивается качественной характеристикой «средняя эффективность», несмотря на то что по одному из трех частных показателей попала в различные подмножества.

Агрегированный показатель сферы жилищно-коммунального хозяйства, напротив, в 2010 году снизился и попал в диапазон  $[0,33; 0,66]$ , что свидетельствует об изменении оценки сервисной деятельности с «высоко эффективной» в 2007–2009 гг. в «средне эффективную» в 2010 году. При этом 5 из 8 частных показателей характеризуют в 2010 году сервисную деятельность как высоко эффективную, а 3 – как средне эффективную.

Сфера обеспечения безопасности граждан оценивалась лишь по двум показателям, а в 2007 году – по одному. Кроме 2008 года, агрегированный показатель стремится к нижней границе подмножества  $U_2$ . То есть при качественной оценке «средняя эффективность» ситуация требует пристального внимания.

В сфере организации государственного и муниципального управления максимальный агрегированный показатель – 0,430 в 2009 году. Четыре из восьми частных показателей 2010 года по данной сфере характеризуют низкую эффективность сервисной деятельности.

Согласно таблицам 1–4 интегральные показатели эффективности сервисной деятельности за 2007–2010 годы ( $Z_{2007}= 0,511$ ;  $Z_{2008}= 0,552$ ;  $Z_{2009}= 0,546$ ;  $Z_{2010}= 0,564$ ) определяют их попадание в интервал  $[0,33; 0,66]$ , т.е. в зону средней эффективности.

Полученный результат в большей степени был обеспечен эффектом в рамках традиционно относимых к сфере услуг здравоохранения и образования. Дисбаланс сервисной деятельности в других сферах требует незамедлительного реагирования. Сравнительная комплексная оценка сервисной деятельности сектора государственного управления Хабаровского края по отношению ко всем регионам Российской Федерации, скорее всего, даст еще меньшие результаты интегральных показателей.

Определение динамики интегрального показателя Хабаровского края позволяет утверждать о принадлежности интегрального показателя динамического развития 2008 и 2010 годов интервалу  $[0; 0,33]$  и констатировать отсутствие положительной динамики в 2009 году.

Позиционирование полученных результатов в двухмерной модели «Эффективность – Динамика» позволяет интерпретировать сервисную деятельность сектора государственного управления как среднюю эффективность при низком уровне развития. Хабаровский край



занимает средние позиции по отношению к регионам Дальневосточного федерального округа и не демонстрирует существующий потенциал развития.

### **Заключение**

Таким образом, использование интегрального показателя уровня эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления и динамики его развития позволяет давать всестороннюю и полную характеристику сферы государственных услуг, выявлять скрытые тенденции и закономерности в ее развитии и служить критерием выбора оптимальной стратегии ее развития.

В частности, полученная на основе метода нечетко-множественного описания интегральная количественная оценка эффективности сервисной деятельности сектора государственного управления свидетельствует о том, что фактическое развитие сферы государственных услуг в Хабаровском крае лишь на 56,4% соответствует его потенциалу, определенному наилучшими показателями регионов Дальневосточного федерального округа. В качестве причины можно назвать незрелость в крае системы стратегического управления сервисной деятельностью сектора государственного управления.

### **Список литературы**

1. Карловская Е.А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг : монография. – Lambert Academic Publishing, Германия, 2012. – 308 с.
2. Недосекин А.О. Финансовый менеджмент на нечетких множествах [Электронный ресурс]. – URL: [http://sedok.narod.ru/sc\\_group.html](http://sedok.narod.ru/sc_group.html).
3. О мерах по реализации указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322.
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ : указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825.
5. Шабалина М.В., Резанов В.К. Стратегическое управление лесным комплексом на основе сбалансированной системы показателей : монография. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2011. – 196 с.

### **Рецензенты:**

Мун Де Ен, д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Проблемной научно-исследовательской лаборатории Хабаровской государственной академии экономики и права, г. Хабаровск.

Осипов Степан Лукич, д.э.н., профессор кафедры финансов и кредита Дальневосточного института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Хабаровск.