

## ИНСТИТУТ ОЦЕНКИ В УПРАВЛЕНИИ ПРЕДПРИЯТИЕМ И ЭКОНОМИКОЙ СТРАНЫ

© 2013 М.С. Будович

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: margarita.budovich@novartis.com

Рассматриваются современные принципы оценки в управлении предприятием, позволяющие добиться от нее максимального эффекта, и их использование для совершенствования института оценки в государственном управлении экономикой.

*Ключевые слова:* принципы оценки, оценка в управлении предприятием, оценка в государственном управлении экономикой.

Значение институтов управления, как правило, формально недооценивается. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в пункте, посвященном формированию институциональной среды инновационного развития, институты управления приводятся на последнем, пятом, месте. Кроме того, институты управления не выделяются в классификациях институтов. Однако именно от них зависит функционирование и развитие всех прочих институтов, в частности, институтов модернизации. Не случайно в данном документе отмечается, что система стратегического управления позволяет обеспечить гармоничность формирования и развития всех ранее перечисленных институтов.

Одним из важнейших институтов управления является институт оценки, под которым понимается система присвоения значений оценок по определенным шкалам (например, оценки “пять” по пятибалльной шкале) на основе определенных критериев.

Оценка, даже в неразвитой форме, служит одним из наиболее эффективных инструментов управления, о чем можно судить, например, по месту оценки в образовательном процессе. Однако оценка как инструмент управления социально-экономическими системами используется недостаточно или не в полную силу из-за неадекватной трактовки ее сущности (см. ниже). Можно сказать, что развитая оценочная деятельность в экономике представлена присвоением рейтингов фирмам и государствам независимыми рейтинговыми агентствами, однако в этом качестве оценка (теоретически, т.е. если исключить зло-

употребления) используется лишь как инструмент регулирования экономики со стороны национальных или наднациональных органов управления (например, известен рейтинг наиболее процветающих стран, составляемый лондонским LegatumInstitute). В качестве же инструмента прямого воздействия, т.е. как инструмент в руках заинтересованных лиц, формируемый им самим, оценка используется недостаточно эффективно или на несистематической основе. При этом как в фирмах, так и в управлении народным хозяйством представлен широкий круг задач, имеющих оценку (например, оценить степень выполнения плана, оценить динамику показателей и т.д.), решение которых не завершается собственно оценкой, т.е. присвоением баллов, нечисловых оценок (“хорошо”, “очень хорошо” и т.д.). Причиной является боязнь необъективности оценок при отсутствии трактовки оценки как инструмента воздействия.

В последнее время в теории управления предприятиями были предприняты шаги по подведению под оценочную деятельность адекватной теоретической базы, систематизации целей оценки (выделены три основных вида оценки - оценка деятельности работников, оценка их вклада в результаты деятельности фирмы, оценка перспективности и стабильности бизнеса) и по формированию принципов оценки, позволяющих добиться от нее максимальной отдачи. Существование трех видов оценки объясняется тем, что плохие результаты работы управляемого объекта еще не говорят о плохой работе его работников (в частности, работников управления), а плохая деятельность работников еще не означает отсутствия их вклада в результаты работы соответствующего социально-экономического объекта.

Были попытки применить данные принципы к оценке деятельности высшего органа власти субъекта Российской Федерации, которая с недавних пор стала внедряться в систему территориального управления. При этом были выявлены такие основные несоответствия действующей системы оценки принципам эффективной оценки:

1. Оценивается деятельность либо субъекта управления в целом, либо его высшего руководителя. Однако объектом оценки может быть деятельность любого лица, входящего в руководство региона.

2. Критериями оценки выступают исключительно показатели. Между тем критериями могут выступать и параметры, не являющиеся показателями, например, сроки начала или окончания каких-то проектов, перечень главных целей региона, список стран или регионов, которые необходимо посетить, перечень районов, которые надо газифицировать, и т.д.

3. Оценка базируется на данных о прошедшей деятельности управляемого объекта. Между тем она должна базироваться, прежде всего, на данных о его будущей деятельности, т.е. на данных плана. Это тем более обоснованно в связи с тем, что руководитель региона мог быть назначен недавно, а этот факт не должен выступать основанием для исключения его деятельности из проводимой оценки.

4. Оценка базируется на данных о выполнении плана или о динамике деятельности, причем позитивные отклонения автоматически считаются заслугой, а негативные - виной органа или лица, деятельность которого оценивается. Адекватная оценка должна базироваться на данных о роли органа или лица, деятельность которого оценивается, в формировании отклонений, которая может быть позитивной даже в случае, если отклонения являются негативными (когда благодаря ему негативные отклонения оказались меньше возможных), и, наоборот, негативной в случае, если отклонения являются позитивными (когда благодаря ему позитивные отклонения оказались меньше возможных).

5. Оценка базируется на данных о производственной деятельности. Адекватная оценка должна основываться и на данных о деятельности по управлению в управляемом объекте (о процессах мониторинга среды региона, о процессах принятия решений, о процессах организационно-мотивационных воздействий, вытекающих из при-

нятых решений), в том числе о свойствах самих руководителей, это объясняется тем, что от уровня процессов управления зависит уровень производственной деятельности.

6. Оценка основывается на вторичной, т.е. отраженной другими людьми информации, передаваемой в устной или символической форме (в виде текстов, графиков, цифр и т.д.). Адекватная же оценка предполагает широкое использование первичной информации о деятельности управляемого хозяйства, как правило, скрываемой от органов, осуществляющих оценку (самой лучшей динамике показателей могут соответствовать разбитые тротуары и дороги, грязь, мусор и не убраный на улицах снег, полицейские, сами нарушающие общественный порядок, загазованность воздуха, шум и т.д., т.е. удручающее состояние того, из чего непосредственно складывается среда обитания).

7. Недостаточно учитываются в методике оценки индивидуальные особенности отдельные случаи, учет фактически сводится лишь к использованию для оценки некоторых специфических для отдельных регионов показателей. При оценке не учитывается содержание контракта, подписанного с руководителем, его личных обстоятельств, отношения к методу оценки, от которого зависит восприятие ее результата, масштабов проблем, с которыми столкнулось хозяйство в процессе управления им, а также характера воздействий, для которых предназначена оценка деятельности (очередная аттестация, предупреждение, увольнение, понижение в должности и т.д.).

В качестве положительного момента, т.е. учета принципов эффективной оценки, было отмечено использование для оценки не только показателей деятельности управляемого объекта (хозяйства региона), но и его внешней среды (численность населения, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и т.д.).

Полностью присоединяясь к данному анализу, добавим следующее.

Учет особенностей отдельных случаев предполагает, в числе прочего, использование индивидуальных пороговых значений параметров для оценки. Однако при формировании в системе государственного управления экономикой оценок на основе пороговых значений показателей, используемых для оценки, применяются их единые пороговые значения. Например, в уже отмененной оценке эф-

фактивности деятельности субъектов управления регионов использовались единые целевые значения численности врачей и среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел. (41 и 114,3, соответственно). Постановление Правительства РФ от 14 июня 2011 г. № 470 “О внесении изменений в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации” принято в порядке реализации уже отмененного Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”. Между тем оптимальная удельная численность персонала зависит от многих причин, например, от болезненности населения, характера болезней, традиций ухода за больными и т.д.

Оценка деятельности субъектов управления регионов согласно действующей системе осуществляется раз в год после получения необходимых для нее данных. Но эффективная оценка не должна быть привязана к каким-то срокам, например, может быть получена в начале или в середине текущего года.

Далее, эффективная оценка базируется на трех группах взаимосвязанных данных: 1) данные об используемых процессах (в фирме - об используемых бизнес-процессах); 2) данные о годовой деятельности (например, за текущий год, год, следующий за текущим); 3) данные о процессах управления, обусловивших используемые процессы (например, о процессе разработки какого-то проекта; о процессе мониторинга среды, в ходе которого была выявлена проблемная ситуация, потребовавшая разработки этого проекта). При этом последние обуславливают первые, а первые - вторые. Данный подход позволяет оперировать в оценке максимальным массивом данных о недостатках, достоинствах и т.д. Один и тот же недостаток, например, неадекватное обоснование цены в договоре подряда, фактически принимает три формы (еще две - более значительные ежемесячные платежи подрядчику и завышение стоимости проекта), обеспечивая тройную силу воздействия.

Различные группы данных, использование для оценки данных, относящихся как к прошлой, так и к будущей деятельности управляемого объекта, ответственность руководителей за работу подчиненных и так далее приводят к тому, что итоговая оценка становится многоуровневой,

т.е. основывается на оценках, которые сами базируются на оценках, и т.д.

Пожалуй, важнейшим способом обеспечения эффективности оценки руководителей выступает приведение в соответствие с оценками действий вышестоящего руководства, вытекающих из оценки (например, оценке 1 соответствует увольнение, оценке 2 - понижение в должности и т.д.). При этом возможны разнообразные оттенки оргвыводов вышестоящего начальства, что требует использования развитых шкал оценок, например, по 25-балльной системе. Как показал анализ, в действующей системе оценки эффективности работы субъектов управления регионов представлена система оргвыводов, приведенная в соответствии с оценками, в виде формулы расчета размера гранта для субъекта Российской Федерации, который зависит, в частности, от величины оценки. Однако эта система распространяется только на 20 высших оценок. И самое главное, что выясняется в связи с рассматриваемой системой оргвыводов, - данная оценка является вовсе не оценкой деятельности работников, как это следует из ее названия, а оценкой перспективности и стабильности бизнеса (в данном случае просто деятельности) управляемого объекта. Таким образом, еще одной проблемой оценки в системе госуправления выступает фактическая подмена вида оценки.

Сама возможность эффективной оценочной деятельности обеспечивается материалами, которые в ней используются. В действующей системе оценки деятельности органов управления регионами фактически используются только годовые данные, т.е. не применяются данные об используемых процессах и об обусловивших их процессах управления. Это главное препятствие, не позволяющее осуществлять оценку, построенную на современных принципах. Важно отметить, что комплементарными институтами к эффективной оценке выступают институты непрерывного планирования и документального обоснования управленческих решений (наличие полного набора сведений о проблемной ситуации, вызвавшей решение, о роли в ее возникновении работников, о процессе ее диагностики, о процессе разработки решения, в том числе, о выборе лучшего варианта, о последующем мониторинге проекта и корректирующих мерах), обеспечивающие деятельность по оценке необходимой информацией. Данные институты обеспечивают необходимой

информацией не только деятельность по оценке, но и ревизионную работу, а также экономический анализ - другой эффективный институт управления, используемый в управлении предприятиями. При этом все три вида деятельности (оценка, ревизия и экономический анализ могут осуществляться одновременно).

Рассмотренные выше принципы эффективной оценки могут быть применены и к оценке в отраслевом управлении, которая в последнее время также приобретает систематическую основу. Можно привести системы оценки, вводимые такими документами, как Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 "Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности", Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей". Для соответствующих систем оценок деятельности по отраслевому управлению в целом характерны те же черты, что и для оценки деятельности субъектов управления регионов. При этом в них не используются или слабо используются возможности воздействия оргвыводами, соответствующими оценкам (в первой системе о таких оргвыводах вообще ничего не говорится, согласно второй в случае, если значение показателя ежегодной оценки составляют менее 70 % значения, предусмотренного должностным регламентом, или менее 70 % значения, достигнутого в предшествующем году, в отношении руководителя инициируется проведение служебной проверки). Но имеются и определенные сдвиги. В обеих системах, наряду с показателями, используются параметры, не являющиеся показателями (например, в первой - нечисловые значения рейтингов международных агентств, во второй - время предоставления госуслуг, время ожи-

дания в очереди при предоставлении госуслуг). В первой системе комплексная оценка частично основывается на оценках (например, доступности кредитной информации о заемщиках по 6-балльной шкале). Во второй системе оценка осуществляется на основе данных о процессах, подлежащих использованию, и предусмотрено также формирование оценки ежеквартально.

Оценка деятельности работников является лишь частью оценочной деятельности (хотя, возможно, и самой важной). Помимо нее в фирмах осуществляются оценка вклада работников в результаты деятельности фирмы и оценка перспективности и стабильности деятельности фирмы. Объектами всех видов оценки, осуществляемых в фирме, могут выступать как сама фирма (включая ее подразделения), вышестоящие органы управления, другие фирмы (например, потенциальные партнеры), а объектами воздействий, осуществляемых посредством полученных оценок, - также любые лица. При этом оценки, относящиеся к двум дополнительным видам, тоже распадаются на более мелкие разновидности, в частности, оценка перспективности и стабильности - на оценку ликвидности, оценку платежеспособности и т.д.

Таким образом, институт оценки в государственном управлении может быть усовершенствован с точки зрения охвата и учета принципов эффективной оценки. Прежде всего, может быть усовершенствован институт оценки деятельности работников государственного экономического управления. В деятельности органов управления экономикой страны и регионов разного уровня может быть эффективно использована оценка перспективности и стабильности бизнеса, объектом которой выступает деятельность стран и регионов, выступающих торговыми партнерами или соседями, оценка перспективности и стабильности бизнеса подрядных организаций. В вопросе распределения государственных и региональных наград и поощрений может быть наведен четкий порядок на основе адекватных методик оценки вклада в результаты деятельности соответствующих социально-экономических систем (в укрепление банковской системы страны, в развитие военно-промышленного комплекса, в развитие таможенного дела и т.д.).

Следует отметить, что проводившиеся в последние годы научные исследования из области оценки в государственном управлении экономи-

кой, за исключением того, данные которого были использованы в настоящей статье (прежде всего, исследования из области оценки деятельности субъектов управления регионов), в большинстве своем сосредоточивались на совершенствовании методики подсчета оценки на основе представленных значений показателей, т.е. предлагаемые методики оценки в основном не выходили за рамки традиционного подхода к оценке.

1. Будович Ю.И. Оценка деятельности субъекта управления региона по хозяйственному управлению как инструмент эффективного государственного управления экономикой // Россия и современный мир: ключевые проблемы и решения в экономической, правовой и социальной сферах: материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. О.В. Иншакова [и др.]. Краснодар, 2013. С. 59-66.

2. Будович Ю.И. Рационализация деятельности микроэкономического субъекта в результате осуществления практической функции теоретической экономики // Вопросы экономики и права. 2010. № 12.

3. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Интернет-портал Президента Рос. Федерации. URL: [президент.рф/документы/16453](http://президент.рф/документы/16453).

4. Лебедев К.Н. Управленческие воздействия на объекты внешней среды фирмы // Экономические науки. 2010. № 9 (70).

5. Постановление Правительства РФ от 14 июня 2011 г. № 470 // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 25. Ст. 3606. Разд. IV. Постановления и распоряжения Правительства РФ). URL: [http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00\\_00&issid=2011025000&docid=80](http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_00&issid=2011025000&docid=80).

6. Постановление Правительства РФ от 3 нояб. 2012 г. № 1142: [ред. от 28 февр. 2013 г.] // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации. URL: [правительство.рф/gov/results/21481](http://правительство.рф/gov/results/21481).

7. Постановление Правительства РФ от 12 дек. 2012 г. № 1284 // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации. URL: [правительство.рф/gov/results/21933](http://правительство.рф/gov/results/21933).

8. Распоряжение Правительства РФ от 15 нояб. 2012 г. № 2096-р // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации. URL: [правительство.рф/gov/results/21481](http://правительство.рф/gov/results/21481).

9. Распоряжение Правительства РФ от 27 дек. 2012 г. № 2550-р // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации. URL: [правительство.рф/gov/results/22302](http://правительство.рф/gov/results/22302).

10. Указ Президента РФ от 10 сент. 2012 г. № 1276 // Интернет-портал Правительства Рос. Федерации. URL: [правительство.рф/gov/results/21481](http://правительство.рф/gov/results/21481).

*Поступила в редакцию 06.01.2013 г.*