



ТЕНДЕНЦИИ

И

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

ТОМ 2

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМИ
СИСТЕМАМИ**

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ ВОЛОГОДСКОГО НАУЧНОГО ЦЕНТРА РАН
2016–2020**

Вологда • 2020

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»



ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Научные труды 2016–2020 гг.

В 6 томах

Научные руководители:

чл.-кор. РАН Ильин Владимир Александрович

д.э.н. Шабунова Александра Анатольевна

д.э.н. Ускова Тамара Витальевна

Том 2

**Управление
социально-экономическими системами**

Вологда • 2020

УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)
Т33

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Т33 Тенденции и проблемы развития территорий : научные труды 2016–2020 гг. : в 6 т. / под науч. рук. чл.-кор. РАН В.А. Ильина, д.э.н. А.А. Шабуновой, д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020.

ISBN 978-5-93299-472-6

Редакционная коллегия издания:

Ильин В.А. (председатель),
Шабунова А.А. (зам. председателя), Ускова Т.В. (зам. председателя), Бабич Л.В.,
Калачикова О.Н., Леонидова Г.В., Мазилов Е.А., Морев М.В., Третьякова О.В.

Начиная с 2005 года, каждые пять лет, ВолНЦ РАН выпускает сборники избранных научных трудов. К 15-летию научного центра в 2005 году был издан первый сборник в трех томах. В нем представлены результаты исследований проблем развития региональной экономики и общества в период трансформации административно-командной системы на рыночные принципы хозяйствования. Особое внимание уделено механизмам экономического и социального развития территорий в условиях рынка.

К 20-летию научного учреждения приурочено выпущенное в 2010 году второе собрание избранных трудов в четырех томах. В нем освещаются вопросы регионального развития в период восстановительного роста российской экономики, обосновываются методы преодоления последствий мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и резервы ускорения региональной экономики.

К 25-летию со дня основания научного центра вышел в свет третий сборник научных трудов в шести томах. В него включены избранные труды по проблемам территориального развития в 2010–2015 гг. Основной акцент сделан на вопросах эффективности управления социально-экономическими процессами, механизмов модернизации экономики и общества, ускорения экономического роста и изменения его качества, развития потенциала территорий.

К 30-летию Вологодского научного центра РАН подготовлено настоящее, четвертое собрание избранных научных трудов. Они представлены в шести томах, каждый из которых объединяет работы, связанные с развитием Российской Федерации в условиях крайне неблагоприятной внешней среды. При обострении глобальных вызовов, которые оказывают существенное влияние на реализуемую социально-экономическую политику, коллектив научного центра сосредоточил исследования на поиске организационно-экономических механизмов управления социально-экономическими процессами, обеспечивающими эффективность государственного управления и национальную безопасность. Особое внимание в работах вологодских ученых уделено связанности экономического пространства, устойчивому росту экономики и развитию территорий, гуманизации общества, решению наиболее острых социальных проблем.

Издание предназначается работникам органов власти и управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам и всем, кто интересуется проблемами региональной экономики, управления и территориального развития.

**УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-472-6

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Научные труды 2016–2020 гг.

В 6 томах

Том 1

Эффективность государственного управления

Эффективность государственного управления.

Политический цикл 2012–2018: точка зрения главного редактора

Национальная безопасность России:

проблемы обеспечения экономического роста

ТОМ 2

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Эффективность государственного управления:

проблемы и методы повышения

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном
хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития

Социальная ответственность бизнеса:

проблемы и перспективы развития

Том 3

Развитие экономики региона

Анализ и моделирование экономики
на основе межотраслевого баланса

Организация и факторы новой индустриализации

Внутрирегиональная
социально-экономическая дифференциация

Том 4

Социально-демографическое развитие России

Социальная уязвимость в региональном сообществе:
эксклюзия и современные механизмы ее преодоления

Качество молодого поколения
в контексте модернизации России

Том 5

Общество в эпоху перемен

Социальное государство в России:
проблемы и перспективы

Гражданское общество – общество граждан

Учитель и образовательная реформа:
взгляд из региона

Том 6

Развитие научно-технологического пространства и предпринимательства

Научно-технологическое пространство и прогнозирование
его развития в условиях глобальной конкуренции

Малое предпринимательство в экономике территорий

Механизмы повышения инновационной активности промышленных
предприятий: проблемы разработки и внедрения

УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)
Т33

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Т33 Тенденции и проблемы развития территорий : научные труды 2016–2020 гг. : в 6 т. Т. 2 : Управление социально-экономическими системами / под науч. рук. чл.-кор. РАН В.А. Ильина, д.э.н. А.А. Шабуновой, д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. – 499 с.

ISBN 978-5-93299-474-0 (т. 2)

ISBN 978-5-93299-472-6

*Коллектив авторов тома 2
под научным руководством чл.-кор. РАН Ильина В.А.,
д.э.н. Шабуновой А.А., д.э.н. Усковой Т.В.:
Ускова Т.В., Кожевников С.А., Копытова Е.Д.*

Во втором томе представлены труды сотрудников ФГБУН ВолНЦ РАН, опубликованные в 2016–2018 гг. Они посвящены исследованию и оценке эффективности государственного управления, партнерства власти, бизнеса и населения, социальной ответственности бизнеса; анализу социально-экономического развития субъектов СЗФО; выявлению особенностей жилищно-коммунального хозяйства северного региона и перспектив развития государственно-частного партнерства в данной сфере, а также обоснованию предложений по повышению эффективности управления современной Россией.

Основная идея тома заключается в том, что достижение национальных целей и реализация стратегических задач Российской Федерации требуют повышения эффективности государственного управления, в том числе за счет использования внутренних источников развития, внедрения современных управленческих технологий.

Представленные материалы будут полезны работникам органов управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами эффективности государственного управления и развития различных форм взаимодействия власти и бизнеса.

**УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-474-0 (т. 2)
ISBN 978-5-93299-472-6

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020

ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ

На каждом историческом этапе развития экономики и общества перед страной стоят задачи, направленные на достижение актуальных для этого периода времени целей и решение наиболее острых, волнующих практически каждого гражданина проблем. Выделение таких периодов связано прежде всего с процессами, происходившими в стране, и внешними вызовами, которые оказывали на нее наиболее сильное воздействие.

В истории Российской Федерации, вступившей на путь рыночных преобразований в начале 90-х годов прошлого века, можно условно выделить несколько периодов. В первом из них, который охватывал начало реформ и продолжался до нового тысячелетия, формировались основы рыночного хозяйствования. Он характеризовался крайне негативными процессами в экономике и обществе. Валовой внутренний продукт как важнейший индикатор успешности экономического развития снизился в сопоставимой оценке более чем в 2 раза. Спад рождаемости и рост смертности привели к резкому сокращению численности россиян. Уровень бедности достиг небывалых масштабов: за чертой бедности оказалась четверть населения страны. Наиболее острой задачей в эти годы было переломить негативные тенденции.

Сделать это удалось только к 2000 году. Именно тогда начался следующий исторический период (2000–2008 гг.) – быстрый восстановительный рост экономики. Среднегодовые темпы ее прироста составляли в среднем 6,5%. ВВП страны вырос на 63%, промышленное производство – почти на 49%; положительные тенденции были характерны и для регионов. В эти годы, еще называемые «тучными», удалось решить ряд социальных задач, повысить уровень жизни населения, остановить спад его численности. Перед страной стояли задачи не только внутреннего развития, но и выхода в мировые лидеры.

Однако мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. стал причиной смены роста экономики резким падением, обострения социальных проблем и неопределенности перспектив. Границы этого периода – с 2009 г. по настоящее время. С 2010 г. начался посткризисный подъем экономики, который постепенно замедлялся. К 2015 г. экономический рост сменился падением, в результате чего началось снижение денежных доходов населения и рост бедности. Существенно повлияли на экономику санкции, введенные западными государствами после присоединения Россией Крыма. В последние годы основные социально-экономические показатели не демонстрируют заметного улучшения

положения дел в экономике и обществе. Ежегодный прирост ВВП России балансирует в пределах 1,5–2%. Модернизационные процессы тормозятся из-за недостатка инвестиций. Уровень бедности практически не снижается. Снова происходит сокращение численности населения. Все явственнее звучит угроза закрепления за страной статуса сырьевого придатка экономик ведущих западных государств. Актуальнейшей для нее задачей стал поиск путей развития в условиях крайне неблагоприятной внешней среды.

К решению проблемы адекватного и своевременного ответа на глобальные вызовы подключается не только руководство страны и ее территорий, но и отечественная наука. Не остается в стороне и Вологодский научный центр РАН, который в декабре 2020 года отметит свое 30-летие.

Его становление и развитие совпало с периодом трансформации в стране. В декабре 1990 года директором Института экономических проблем Кольского научного центра Академии наук СССР был подписан приказ о создании, в статусе отдела, Вологодского научно-координационного центра, который возглавил, а затем 25 лет руководил им доктор экономических наук **В.А. Ильин** – ныне научный руководитель Вологодского научного центра, член-корреспондент РАН.

За прошедшие годы статус научного учреждения неоднократно менялся. В 1993 году Вологодский научно-координационный центр стал самостоятельным учреждением в составе Отделения общественных наук Российской академии наук. В 1997 году он был зарегистрирован как Вологодский научно-координационный центр Центрального экономико-математического института РАН. Этот шаг позволил существенно расширить масштаб и тематику деятельности, улучшить качество выполняемых работ, что в 2009 году стало основанием для переименования центра в Институт социально-экономического развития территорий РАН и открыло новые возможности для развития. Целенаправленная реализация этих возможностей, укрепление авторитета в научном сообществе позволили институту не только менее болезненно войти в период реформирования Российской академии наук, но и укрепить свои позиции. В августе 2017 года на базе Института социально-экономического развития территорий РАН путем присоединения к нему обособленного подразделения Северо-Западного научно-исследовательского института молочного и лугопастбищного хозяйства была создано Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Его директором избрана доктор экономических наук, доцент **А.А. Шабунова**.

Как уже отмечалось, развитие академического учреждения на Вологодчине происходило в сложных условиях переходного периода. Все эти годы Научный центр видел своей главной целью методическое сопровождение социально-экономических преобразований первоначально на уровне одного субъекта РФ – Вологодской области, затем регионов Северо-Западного федерального округа и страны целом. Для успешного достижения этой цели руководство Центра решало задачи поиска и подготовки квалифицированных специалистов, укрепления материально-технической базы, расширения тематики научно-исследовательских работ, повышения их качества, научной и практической значимости.

За тридцатилетний период научными сотрудниками ВолНЦ выполнен большой объем научно-исследовательских работ, основные результаты которых нашли отражение в многочисленных статьях, отчетах о НИР, монографиях. К юбилейным датам Центра публиковались собрания его трудов, в которых представлялись наиболее важные достижения за последние пять лет. Так, в 2005 году к 15-летию ВНКЦ ЦЭМИ РАН вышло в свет первое собрание избранных работ «Тенденции и проблемы развития региона» в 3-х томах. В 2010 году выпущено второе, четырехтомное собрание трудов под тем же названием. Оно было приурочено к 20-летию ИСЭРТ РАН. В 2015 году к 25-летию со дня основания ИСЭРТ РАН издано третье собрание научных трудов в шести томах – «Тенденции и проблемы развития территорий». Не стал исключением и этот юбилейный год. К 30-летию ВолНЦ РАН подготовлено четвертое собрание избранных научных трудов в шести томах «Тенденции и проблемы развития территорий». Каждый из шести томов объединяет работы, тематика которых отражена в названии тома.

Первый том «Эффективность государственного управления» содержит монографические работы, нацеленные на решение задач в сфере повышения эффективности управления, прежде всего на федеральном уровне, и укрепления безопасности страны.

Открывается он монографией, подготовленной на основе статей главного редактора ведущего периодического издания ВолНЦ РАН – журнала «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз» – за 2012–2018 гг. В ней акцентируется внимание на современных проблемах государственного управления. Оценка его эффективности осуществляется на основе анализа стратегических решений, принятых на федеральном уровне и определяющих тенденции развития экономики и общества в 2012–2018 гг., через призму субъек-

тивного восприятия населением динамики уровня и качества жизни, социальной справедливости, реализации национальных интересов, тенденций развития гражданского общества. Для этих целей, наряду с анализом экспертных мнений и официальных статистических источников, авторы широко используют результаты социологических исследований.

В данный том вошла также монография коллектива авторов, в фокусе внимания которых находится проблема достижения высоких темпов экономического роста как важнейшего фактора обеспечения национальной безопасности страны. В книге выявляются ключевые угрозы и обосновываются возможности повышения роста российской экономики. Для этого предлагается комплекс эффективных механизмов диверсификации промышленности, доказывається необходимость неоиндустриализации, государственной поддержки малого и среднего бизнеса, повышения инвестиционной активности, регулирования движения капитала. Разрабатываются меры по снижению уровня внутрирегиональной дифференциации, корректировке межбюджетных отношений.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, М.В. Морев (отв. за подготовку), Т.В. Ускова, К.А. Гулин, А.Н. Чекавинский, Е.В. Лукин, Е.А. Мазиров, А.Е. Кремин, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников, О.Н. Калачикова, Г.В. Леонидова, А.В. Попов, А.М. Панов, А.В. Галухин, А.И. Поварова, М.А. Печенская.

Во втором томе «Управление социально-экономическими системами» представлены работы, в которых раскрываются проблемы управления социально-экономическими системами регионального уровня и предлагаются методы повышения его эффективности.

Акцентируя внимание читателей на проблеме необходимости повышения эффективности управления территориальными социально-экономическими системами, авторы обосновывают возможность использования в деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления таких методов, как проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии.

В работе подчеркивается важность развития взаимодействия власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества в форме государственно-частного партнерства. В качестве одного из эффективных инструментов этого сотрудничества рассматривается социальная ответственность бизнеса.

Авторы работ, опубликованных в томе: Т.В. Ускова (отв. за подготовку), С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова.

В третий том «Развитие экономики региона» включены монографические труды, исследующие различные аспекты устойчивого развития региональной экономики.

В частности, авторы выявляют ключевые проблемы региональной экономики, важнейшие факторы устойчивого развития и предлагают методический инструментарий его обеспечения. Они показывают, что преодоление кризисных явлений и выход на траекторию устойчивого экономического роста требуют активного включения государства в регулирование воспроизводственных процессов путем корректировки государственной экономической политики. Разработанные авторским коллективом межотраслевые модели позволяют оценивать последствия регулирующих воздействий.

В книге доказывается, что устойчивое развитие региональной экономики невозможно без развитого производственного сектора и снижения уровня территориальной дифференциации. В этой связи большое внимание уделено промышленной политике, важнейшим направлением которой выступает новая индустриализация, а также региональной социально-экономической политике, преследующей цели снижения масштабов территориальных различий и преодоления негативных последствий.

Авторы работ, опубликованных в томе: Т.В. Ускова (отв. за подготовку), Е.В. Лукин, С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова, А.Е. Мельников, Е.С. Губанова, Н.В. Ворошилов.

Четвертый том «Социально-демографическое развитие России» посвящен гуманизации общества как одному из векторов модернизационных процессов, развернувшихся в современной России.

Авторы обосновывают тезис о том, что переход к новой модели экономического роста требует активизации человеческого капитала, основы воспроизводства которого закладываются в еще детстве. Они доказывают, что молодое поколение, обладающее колоссальным инновационным потенциалом, является стратегическим ресурсом развития, поэтому важнейшей государственной задачей становится демографическое сохранение молодого поколения, укрепление его здоровья, интеллектуальное и творческое развитие.

Особое внимание авторов сосредоточено на проблеме реализации трудового потенциала разных групп населения. Показаны особенности социально-экономического положения таких категорий, как пожилые, лица с ограниченными возможностями здоровья, многодетные роди-

тели и молодые специалисты, выявлена их социальная уязвимость, предложены механизмы включения их в трудовую деятельность.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, А.А. Шабунова, М.А. Головчин, М.А. Груздева, О.Н. Калачикова (отв. за подготовку), Н.А. Кондакова, А.В. Короленко, М.А. Ласточкина, Г.В. Леонидова, Л.Н. Нацун, А.В. Попов, И.Н. Разварина, К.А. Устинова, Е.О. Смолева, В.Н. Барсуков.

Пятый том «Общество в эпоху перемен» составляют монографические работы, исследующие социальные вопросы, прежде всего – формирования в России социального государства, развития гражданского общества и реформирования системы школьного образования.

Авторами выявлены наиболее острые проблемы социального развития российского государства; обосновано, что первостепенной задачей государственной власти должно стать обеспечение развития общества исходя из принципов социальной справедливости и взаимной ответственности. Это может быть реализовано путем организации работы социальных лифтов, создания равных условий для продвижения каждого человека на основе его способностей и таланта. В книге показана роль гражданского общества как индикатора развития социального государства, определены главные факторы его становления в России, обоснована необходимость активизации участия широких слоев населения в общественно-политической жизни страны. Обобщены результаты мониторингового исследования социального самочувствия и социально-профессиональной активности элиты регионального сообщества – учителей – в период реформирования школьного образования, выяснены перспективы учительской профессии в контексте перехода от программно-целевого к проектному подходу в управлении образованием.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, А.А. Шабунова, М.В. Морев (отв. за подготовку), А.И. Поварова, Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, Т.А. Гужавина, Е.О. Смолева, В.С. Каминский, К.Е. Косыгина, Ю.В. Уханова, А.В. Попов, А.И. Россошанский.

Шестой том «Развитие научно-технологического пространства и предпринимательства» включает в себя работы, посвященные проблемам научно-технологического развития как важнейшего императива России на современном этапе.

Авторы монографических трудов проводят анализ уровня научно-технологического развития российских территорий, выявляют

наиболее острые проблемы, в числе которых высокий уровень неравномерности развития научно-технологического пространства, предлагают концептуальный подход к управлению его развитием. Они доказывают, что важнейшим фактором научно-технологического развития выступает организация и ведение инновационной деятельности. В этой связи ими разработаны методические подходы и инструментарий, нацеленные на повышение инновационной активности российских промышленных предприятий в условиях растущей конкуренции на региональных рынках. В книге раскрыта роль малого предпринимательства в социально-экономическом и инновационном развитии локальных территорий.

Авторы работ, опубликованных в томе: К.А. Гулин, С.В. Теребова, Е.А. Мазилев (отв. за подготовку), Д.А. Алферьев, К.Б. Квитко, А.Е. Кремин, Н.О. Якушев.

Хотя настоящее собрание трудов представлено в шести томах, все же это только часть монографий, выпущенных Вологодским научным центром за 2016–2019 гг. Их полный перечень можно найти на веб-сайте Центра.

Полагаем, что данное издание поможет читателям сформировать общее представление о деятельности нашего научного учреждения, познакомиться не только с основными направлениями научно-исследовательских работ, выполняемых вологодскими учеными, но и важнейшими научными результатами, внедрение которых в практику управления позволяет успешно преодолевать социально-экономические проблемы как на региональном, так и федеральном уровне.

Решение острейших задач современности, поиск ответов на глобальные вызовы, повышение эффективности государственного управления с целью обеспечения национальной безопасности, достижения нового качества роста российской экономики, построения социального государства, обеспечивающего социальную справедливость и реализацию потенциала каждого гражданина, – все это предусматривается в перспективных планах ВолНЦ РАН. Надеемся, что осуществление задуманного будет способствовать повышению качества жизни россиян, наращиванию потенциала и конкурентоспособности страны, позволит Российской Федерации укрепить позиции среди стран – мировых лидеров.

Т.В. Ускова,

*заместитель директора ВолНЦ РАН по научной работе
д.э.н., профессор*

ПРЕДИСЛОВИЕ К ТОМУ 2

Стоящие перед Россией вызовы, заключающиеся прежде всего в необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, темпов роста экономики выше среднемировых, а также сокращения технологического отставания от развитых стран мира, на фоне санкций и нарастания геополитической и геоэкономической нестабильности актуализируют задачу повышения эффективности государственного управления, в том числе за счет использования внутренних источников развития.

На ее решение, в частности, направлены национальные проекты, принятые в 2019 году в соответствии с Указом Президента РФ В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204. Они предполагают активное привлечение ресурсов не только бюджета, но и бизнеса, в том числе в форме государственно-частного партнерства, в реализацию крупных инвестиционных проектов в отраслях инфраструктуры и человеческого капитала.

Вместе с тем функционирующая в стране система государственного управления, несмотря на многочисленные попытки ее реформирования, по мнению ученых и экспертов, по-прежнему не отвечает стоящим перед ней задачам и не способствует полноценному решению накопившихся проблем. Истоки последних ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организации, неэффективности действий по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, обеспечению социальной справедливости.

В контексте этого важной научной и практической задачей является обоснование методических подходов к оценке и повышению эффективности государственного управления в современной России.

Данную проблематику раскрывает первая из представленных в этом томе монография **«Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения»** (Кожевников С.А., Копытова Е.Д.; под научным руководством чл.-кор. РАН, д.э.н., проф. Ильина В.А. и д.э.н., проф. Усковой Т.В.). В работе на основе использования целевого и функционального подходов доказана низкая эффективность государственного управления в России в постсоветский период, приведшая к нарастанию кризисных явлений. Исходя из анализа нормативно-правовых, программных документов и практики установлено, что на современном этапе эффективность управления снижают несогласованность действий органов власти, противоречивость решений, принимаемых на различных уровнях, отсутствие обоснованного стратегического планирования и прогнозирования. В связи с этим чрезвычайно важной становится задача совершенствования управления на базе использования современных методов (проектное управление, государственно-частное партнерство, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии и др.).

Одну из перспективных форм сотрудничества власти и бизнеса в реализации общественно значимых инвестиционных проектов, прежде всего в инфраструктурных отраслях экономики (транспортно-логистическая инфраструктура, ЖКХ и т.п.), представляет государственно-частное партнерство (ГЧП) как инструмент осуществления значительной части мероприятий национальных проектов на период 2019–2024 гг.

Вместе с тем развитие ГЧП сталкивается с наличием большого числа барьеров организационного, экономического, институционального и прочего характера. В работе **«Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития»** (Кожевников С.А., Ускова Т.В.) подробно и комплексно рассмотрены вопросы, связанные с трактовкой сущности и экономической природы партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур, обоснованием его организационного и финансового обеспечения в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также оценкой эффективности такого сотрудничества.

В условиях недостатка бюджетных средств для достижения национальных целей актуализируется задача поиска эффективных инструментов управления на основе развития взаимодействия власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества. Как

свидетельствует мировой опыт, одним из эффективных инструментов этого сотрудничества является социальная ответственность бизнеса. Ее сущность, особенности, институциональные и экономические аспекты довольно обстоятельно рассмотрены в монографии **«Социальная ответственность бизнеса: проблемы и перспективы развития»** (Копытова Е.Д.; под научным руководством д.э.н., проф. Т.В. Усковой). В данной работе обобщен зарубежный и отечественный опыт социальной ответственности субъектов хозяйствования. Представлены результаты комплексного анализа уровня взаимодействия власти, бизнеса и населения, определены проблемы и факторы, сдерживающие формирование социальной ответственности в регионе. Разработаны концептуальные подходы к ее развитию. Обоснована необходимость внедрения в управление проектного подхода. Предложен методический инструментарий организации системы мониторинга в сфере взаимодействия власти и бизнес-структур.

Надеемся, что представленные материалы будут полезны работникам органов управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами эффективности государственного управления и развития различных форм взаимодействия власти и бизнеса.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: проблемы и методы повышения

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*проблемы
и методы
повышения*

ВОЛОГДА
2018

ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие мирового сообщества, особенно в течение последних десятилетий, характеризуется усилением в нем негативных явлений, обострением т.н. «глобальных проблем человечества», к наиболее острым среди которых относятся перенаселение планеты, загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов и др. В экономической сфере – это структурные деформации в производстве, рост безработицы, инфляция и т.д. От успешности решения этих проблем зависит не только предотвращение глобальных катастроф, уровень, качество жизни населения, но и возможность перехода в долгосрочной перспективе к вектору устойчивого развития.

Некоторые исследователи связывают такое положение дел с кризисом традиционных административных моделей управления, неэффективным взаимодействием общества и государства, социальной и политической систем в целом [60, 74]. В свете этого полноценное решение вышеперечисленных вопросов предполагает совершенствование и повышение эффективности государственного управления, качества управления территориями.

В условиях наличия целого комплекса острых социально-экономических проблем развития территорий, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения глобальные для человечества задачи являются крайне важными и для современной России. При этом, по мнению директора Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики» А.В. Клименко, «практически все направления модернизации российской исполнительной власти соответствуют лучшей мировой практике... однако их эффективность, мягко говоря, далека от желаемой» [117]. Истоки проблем ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организа-

ции, неэффективности действий правящей элиты в сфере удовлетворения важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, в социальной справедливости, преследование элитой собственных интересов [35].

Проблемы, связанные с повышением эффективности государственного управления, постоянно поднимаются и первыми лицами государства. Так, Президент В.В. Путин поднимал их еще в 1999 г. в статье «Россия на рубеже тысячелетий». На заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, прошедшем в июле 2016 г., он вновь отметил, что в настоящее время «самое главное – повышение эффективности управления и отраслями, и экономикой в целом...с полной персонализацией ответственности за это достижение или, наоборот, за отсутствие результатов» [81]. В сентябре того же года Д.А. Медведев на Инвестиционном форуме в Сочи признал, что «низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны» [18].

В таких условиях весьма актуальным представляется проведенное нами исследование теоретико-методологических основ эффективности государственного управления, выявление проблем и разработка предложений по повышению эффективности управления современной Россией.

Результаты работы могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти при определении форм, методов и инструментов повышения эффективности государственного управления. Предложенные теоретико-методологические подходы к изучению сущности эффективности государственного управления могут применяться в процессе подготовки бакалавров, магистров, специалистов и повышения квалификации управленческого звена для этой сферы.

ГЛАВА 1

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1. Сущность государственного управления и специфика его эффективности

Переход к рыночным отношениям в России обусловил приобретение территориями самостоятельности при решении задач социально-экономического развития. Это вызвало необходимость управления экономикой, представляющего собой координирующее воздействие органов государственной власти на ход социально-экономических процессов.

Актуальность данного вопроса требует изучения прежде всего подходов к изучению сущности понятия «управление» и теоретических основ государственного управления.

Управление – это перевод объекта какой-либо системы в качественно новое состояние или изменение этого состояния для достижения цели системы. Необходимым условием осуществления процесса управления является наличие трех обязательных элементов: субъекта управления, объекта управления и отношений, складывающихся между ними в результате управления.

По отношению к социально-экономическим системам приведенное определение рассматриваемого понятия приобретает качественно иной характер: здесь это процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов.

В современной науке существуют различные *классификации социального управления*. В рамках одной из них его виды выделены исходя из субъекта управления.

✓ Социальное управление, осуществляющее управленческую деятельность в установленном правовом порядке, субъектом которой является государство, есть *государственное управление*.

✓ Социальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления на основе форм прямого волеизъявления граждан в целях самоорганизации последних и решения вопросов местного значения, именуется *муниципальным управлением*.

✓ Управление, осуществляемое предпринимателем, собственником в целях получения прибыли, есть *менеджмент*.

Итак, *государственное управление представляет собой разновидность социального управления, субъектом которого являются органы государственной власти и их должностные лица, объектом – общественные процессы и отношения*.

Многообразие исследований по данной проблематике позволяет выделить в них широкую и узкую трактовку понятия «государственное управление» как социального института (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Подходы к трактовке сущности государственного управления** [46]

Подход	Содержание
Широкий	Государственное управление – непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.
Узкий (административный)	Государственное управление – деятельность органов исполнительной власти по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (англ. public policy). Это, прежде всего, административная, исполнительно-распорядительная деятельность.

В узком смысле государственное управление отождествляется со сферой функционирования органов исполнительной власти. В расширенном толковании это деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.

В данном исследовании за основу будет использован подход к рассматриваемому понятию, разработанный Г.В. Атаманчуком [4], который под государственным управлением понимает практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Специфику *государственного управления* обуславливают характер и объем охватываемых им общественных явлений. В политическом аспекте смысл государственного воздействия – решение общих дел, мобилизация общества на *достижение общезначимых целей*, удовлетворение потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп. Отличительной особенностью использования средств и методов

государственного воздействия выступает возможность *легитимного принуждения* с помощью правоохранительных государственных органов.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких сложных систем, среди которых:

1) система управляющая – государство как определяющий субъект управления;

2) система управляемая – общество в целом и его компоненты, подверженные государственному воздействию как объекты управления;

3) система взаимодействия – различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и др.

В зависимости от различных критериев (уровня, области, характера и объема управления) можно выделить различные **виды государственного управления** – совокупность способов и методов управления, которые использует государство (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Виды государственного управления**

Критерий	Описание
По взаимодействию субъекта и объекта управления	Авторитарный – если преобладают прямые связи управления (командная информация), а механизм обратной связи слабо развит или практически блокирован.
	Демократический – если механизм обратной связи хорошо развит наряду с прямой.
По характеру взаимоотношений центра (центральных органов власти) и регионов (органов власти национально-территориальных и административно-территориальных единиц)	Координационное управление реализуется в форме федерации или конфедерации, когда наряду с едиными центральными органами власти существуют и периферийные, обладающие полной или частичной самостоятельностью.
	Субординационное управление базируется на административном подчинении периферии центру, воздействию на нижестоящие органы управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления, что характерно для унитарных государств.
По критерию использования форм собственности	Федеральное, региональное (субъектно-федеральное), муниципальное и частное (корпоративное) управление.
По воздействию на управляемый объект	Отраслевое (функциональное) управление предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия. Оно реализуется через отраслевые министерства, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции.
	Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением объемов полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти.

Окончание таблицы 1.2

Критерий	Описание
В зависимости от масштаба временных рамок	Стратегическое управление определяет долгосрочную ориентацию по вопросам развития общества в целом или по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, намечает цели, задачи, стратегию развития общества и задает направление деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции развития и другие документы, отражающие постановку и методы достижения долгосрочных целей.
	Тактическое управление – конкретные действия по реализации намеченных целей. Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с результатами, достигнутыми за определенный период.
	Оперативное управление призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи.
Способы применения методов государственного воздействия	Административное воздействие – непосредственное влияние на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения.
	Экономическое управление – воздействие на объект управления косвенно, через воздействие на его экономические интересы, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику.
С точки зрения исторической типологии	Традиционную модель государственного управления, характерную для традиционных обществ, отличают следующие черты: 1) исторически сложившийся (традиционный) порядок управления и разделения функций в аппарате управления; 2) смешанный характер и нерасчлененность иерархии должностей и учреждений (случайны по своему составу); 3) отсутствие профессиональной бюрократии; 4) религиозное освящение традиционной власти; 5) отсутствие четкой регламентации обязанностей чиновников и специализации канцелярского труда.
	Рациональная модель государственного управления начинает формироваться в Новое время и характеризуется следующими определенными чертами: 1) рационализация всей системы государственного управления; 2) четкая система правовых норм, инструкций и административных правил, регламентирующих деятельность институтов управления; 3) формальная иерархия уровней управления, учреждений и работающих в них чиновников; 4) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата, функциональная модель управления; 5) наличие определенных принципов, регулирующих статус, материальное положение и продвижение по службе различных групп бюрократии; 6) формирование профессиональной бюрократии как особого слоя чиновников со своей корпоративной психологией; 7) четкая регламентация обязанностей чиновников и специализация канцелярского труда.

Все виды государственного управления, так же как содержание, объем и формы проявления конкретных функций государства, обусловлены конкретным типом государства, его социальной сущностью, определяются вектором его исторической эволюции. Главное при этом – достижение баланса в сочетании потребностей, интересов общества и возможностей государства.

Соглашаясь с мнением С.С. Сулакшина, В.И. Якунина и др. [42] о том, что государственное управление следует рассматривать широко, как деятельность по реализации всех функций управления (целеполагание, планирование, организация, мотивация, контроль и т.п.), можно выделить в нем два этапа: это формирование государственной политики и ее реализация (рис. 1.1).

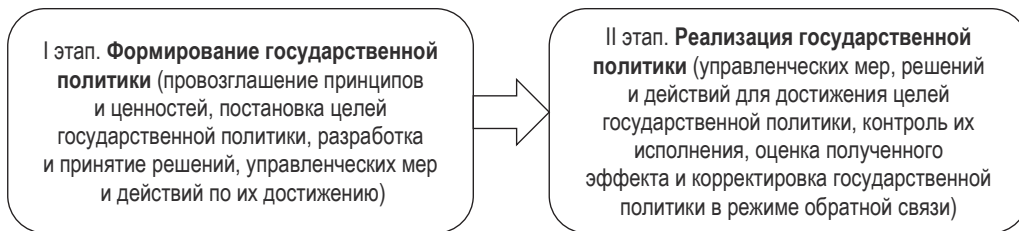


Рисунок 1.1. **Этапы государственного управления**

Источник: составлено авторами по [42].

Стоит отметить, что основные вопросы общественного развития реализуются через *функции государства*, направленные на удовлетворение разнообразных интересов как отдельных личностей, элит, социальных групп, так и всего общества.

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государственного управления общественными делами.

Функции государства устанавливаются в зависимости от ключевых задач, стоящих перед ним на том или ином этапе развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание же задач определяется внутренними и внешними факторами. Исходя из того, какие задачи стоят перед государством, различают внутренние (основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества) и внешние (основные направления деятельности государства на международной арене) функции государства (см. приложение 1).

В целом государство выполняет разнообразные функции по поддержанию жизнедеятельности общества. И все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. В общем смысле функция государственного управления фактически включает все функции государства, поэтому с точки зрения менеджмента можно сказать, что *функции государства – это совокупность функций управления*. Основными управленческими функциями государства являются руководство, координация, организация, контроль, принятие решений с целью сохранения и развития социума, упорядочения его структуры и деятельности, обеспечения безопасности граждан, создания оптимальных условий для их всесторонней жизнедеятельности.

Проблемы управления обществом и государством изучаются человечеством с древнейших времен, о чем свидетельствуют известные работы лучших мыслителей Китая, Вавилона, Египта, Индии, Греции, Рима.

Длительная *история* практики государственного управления в обществах с неодинаковой формой государственности позволяет увидеть место и роль управления в различных «типах человеческой цивилизации» (А. Дж. Тойнби) и при решении самых разных социальных, религиозных и национальных проблем (Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, М.М. Михайловский, Л.Н. Гумилев и др.).

Философское осмысление государственного управления проходит через познание сущностных проявлений в нем самоуправленческих свойств общественного бытия (К. Поппер, К. Ясперс).

Достижения *социологов и экономистов* (М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм и др.) доказали глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов.

Будучи связано с публичной властью, которая находится в центре внимания политического анализа, государственное управление исследуется в *политологическом* аспекте.

Опираясь на силу государственной власти, государственное управление обычно выражается в правовых формах и процедурах, чем предопределяется необходимость его правового регулирования. Отсюда оно имеет правовую обусловленность (легитимность), что и находит отражение в *юриспруденции*.

С *экономической* точки зрения управление не только требует значительных духовных и материальных затрат на свое формирование и осуществление, но и должно приносить общественную пользу, давая кон-

кретные результаты как для общества в целом, так и для отдельных субъектов общественной деятельности. Синтез экономических и технических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими, привел к оформлению теории организации управления.

В *культурологическом* понимании государственное управление характеризуется с позиций этики, педагогики и в какой-то мере эстетики. Ведь в нем проявляются нравственные качества людей, находящиеся под влиянием устоев общества (например, этика управления Д. Карнеги). Эстетические (художественные) взгляды формируются видами и популярными жанрами искусства, создающими образы героев и антигероев разных времен и народов.

Американский историк Т. Кун в книге «Структура научных революций» рассматривал этапы жизненного **цикла** разных **парадигм**¹: этап *предпарадигмальный*, этап *господства парадигмы* («нормальная наука») и этап *кризиса, перехода* от одной *парадигмы* к другой. В связи с этим он ввел в научный оборот термин «**сдвиг парадигмы**». Так сдвиги парадигм меняют представления людей об окружающем мире, меняют или корректируют их установки и поведение, взаимоотношения между ними в процессе управления.

Управленческая парадигма, как и политическая, научно-техническая или иная, не может, не должна игнорировать присущие конкретному обществу характеристики, иначе будет обречена и скомпрометирована вместе с ее авторами. Россия в силу своего евро-азиатского географического положения издревле испытывала влияние и европейской, и азиатской культур, в том числе в вопросах государственного устройства и характера взаимоотношений «личность – система управления». Отсюда возникло два **типа социального мышления и управления**. Первый – **системоцентрический** (примат системы над человеком, когда у системы только права, а у человека только обязанности). Второй – **персоноцентрический** (предполагает такой характер взаимоотношений между системой и личностью, когда человек – высшая ценность и цель для системы, когда система служит человеку, создает максимум благоприятных условий для его существования и развития). В многовековой борьбе этих двух концепций по-разному решались политические, социально-правовые, экономические, нравственные и другие проблемы управления [42].

¹ Под парадигмой понимают принятые научным сообществом концепции, которые находят применение в общественной практике в качестве руководящих идей и технологий.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. В их трудах были разработаны две основополагающие идеи:

- научное изучение является центральной задачей для осуществления реформ государственного управления;
- государственный аппарат должен быть вне политики.

Большинство исследователей считают, что именно появление их работ свидетельствовало о начале развития теории государственного управления как самостоятельного научного направления.

Свое дальнейшее развитие теория государственного управления получила в трудах классической школы и школы «человеческих отношений», представлявших направление «научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в.

Представители **классической** школы (*А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Булей*) утверждали, что система государственного управления – это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Эта модель может быть эффективной в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций.

Школа «человеческих отношений», или неоклассическая, как ее иногда называют (*М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи*), возникла в 30-е гг. как реакция на недостатки классического подхода в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения как основной элемент эффективности организации. Главное внимание уделялось анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений эффективны прежде всего в управлении персоналом, в отличие от оперативного и стратегического управления [61].

После Второй мировой войны начали развиваться идеи, которые дискредитировали господствовавшие до этого подходы научного менеджмента к государственному управлению. Утверждалось, что политическая власть, а не административная эффективность является необходимой для управленческой практики. Доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между администрацией и демократией. Данный период, продолжавшийся до конца 60-х гг. и названный периодом **«критической самооценки»**, представлен теоре-

тическими работами Г. Саймона, Д. Смитцберга, В. Томпсона, Д. Истона. В это время **бихевиоризм** изучал поведение индивидов в качестве избирателей вместо изучения институтов (бюрократии). В центре внимания была задача объяснить реальное функционирование административных служб с помощью анализа поведения работающих в них индивидов и групп. Если школа человеческих отношений концентрировалась на методах налаживания межличностных взаимоотношений, то бихевиоральный подход стремился помочь государственным служащим осознать свои собственные возможности в государственных структурах. Стали широко использоваться статистические методы, что было внове для большинства государственных управленцев. Труды Г. Саймона дали методологическое обоснование идеи о процессе принятия решений как наиболее важной проблеме государственной администрации по сравнению с поиском наилучшей организационной структуры.

В конце 60-х гг. для многих теоретиков государственного управления рубежом стали работы Г. Алисона, попытавшегося создать концептуальную модель кубинского ракетного кризиса между США и СССР. В его исследовании были представлены модели, объяснявшие механизмы разрешения этого острого межгосударственного конфликта. В данном подходе государственное управление нацелено на «политический результат», а не на поиск эффективности.

В 70–80-е гг. теория государственного управления, в которой старались использовать новые подходы из пограничных дисциплин (социологии, экономической теории, политической теории, психологии и т.д.), превратилась в значительной степени фрагментарную область исследований.

В нашей стране теория государственного управления длительное время развивалась без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве. Начиная с введенной Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание сосредоточивалось на попытках повысить традиционно низкую эффективность государственного аппарата. В контексте этого определенный интерес представляет программа рационализации государственной службы, предложенная в начале XIX в. М.М. Сперанским (1772–1839). Его план, в частности, предлагал сломать систему выслуги лет, заложенную в «Табель о рангах», и ввести образование и профессиональные качества чиновника как критерии его профессионального роста.

Однако наиболее интересные и оригинальные идеи появились во второй половине XIX – начале XX в. и были связаны с развитием так называемой **государственной школы**. В качестве основной проблемы выдвигалось соотношение общества и государства в русской истории на отдельных ее этапах. Согласно работам *С.М. Соловьева, К.Д. Кавелина, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, В.И. Сергиевича, В.О. Ключевского и П.Н. Милюкова* сословное начало в России, в отличие от Европы, было не столько продуктом процесса социально-экономического развития, сколько выросло из потребности функционирования системы управления обществом как единого целого. В рамках этой школы теоретически обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством. В соответствии с этой концепцией в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет раскладки государством повинностей по различным слоям населения. Результатом был сложившийся в течение веков консенсус по вопросу о тяготах в отношении государства различных слоев, что обеспечивало политическую стабильность.

В предреволюционные годы работы *А.А. Богданова (1873–1928)* предвосхищали некоторые идеи теории систем. В частности, в труде «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1917) он доказывал возможность высокого уровня обобщения разнообразных структурных отношений, что позволяло использовать количественные методы при решении организационных задач. Эти идеи в то время не были поняты и приняты научным сообществом.

В период социалистического строительства руководителями нашей страны была поставлена задача широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента. Был создан ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий, занимавшихся изучением научной организации труда и управления. Научное администрирование рассматривалось как часть научной организации труда. В соответствии с идеями американского инженера *Фредерика Тэйлора* и его последователей считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления и превращения госаппарата в наиболее доступный широкий народным массам институт. Соответственно разрабатывались пути удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования. Эти исследования были заторможены, а во многих направлениях и прерваны в середине 30-х гг.

В послевоенный период государственное управление изучалось, как правило, в рамках теории административного права, что не обеспечивало рассмотрение его собственно управленческих проблем. В 70–80-е гг. были предприняты попытки представить теорию государственного управления как раздел социологии или политической науки, что вызвало возражение юристов [61].

Период с 1950 г. по настоящее время характеризуется наиболее интенсивным развитием кибернетических и других теорий и практики менеджмента. Он связан с разработками более поздних научных школ и концепций управления, опирающихся на использование количественного (математического), системного и ситуационного подходов с применением современных компьютерных технологий и информационных систем. Этот период развития менеджмента совпал со вступлением общества в информационную стадию. На смену традиционному направлению в менеджменте, нашедшему отражение в американской модели управления, и относительно новому (поведенческому) направлению, воплощенному в японской модели, приходит научное направление, которое, по мнению многих исследователей, нужно характеризовать как обновленческое (культурно-информационное), построенное на новой парадигме управления.

Основная задача новой парадигмы менеджмента конца XX – начала XXI в. состоит в том, чтобы сделать знания производительными. Важнейшим направлением развития в России, позволяющим резко повысить производительность труда, являются инновационные процессы, основывающиеся на современной научно-технической политике обновления производства. Главная сфера действия менеджмента в инновационных процессах – инновационное предпринимательство, а также государственные предприятия наукоемкого сектора промышленности России.

В менеджменте XX века было предложено много методов и подходов к управлению: управление по целям, управление по результатам, управление по отклонениям, ситуационное управление и множество других. При этом идентификация методов нередко вызывает затруднения – размыты критерии. Между тем анализ содержания известных методов показывает, что все они находятся в пространстве кибернетических представлений.

Один из атрибутов *кибернетического подхода* – разделение систем на управляющие и управляемые. Кибернетический подход заключается также в обосновании информационной сущности управления, в признании универсальности законов управления для систем различной природы, в выявлении и организации механизмов обратной связи, действующую

щих в системах управления, в оптимизации поведения системы на основе обратных связей и в соответствии с заранее определенными целями.

Синергетический подход ориентирует исследователя на учет естественных факторов развития (саморазвития) систем. Субъект управления в самоорганизующихся системах не значим. Для саморазвивающихся систем цель перестает быть актуальной – важен путь. Синергетические процессы – естественные процессы достижения системой новых состояний без целенаправленного внешнего воздействия. Считается, что содержательно кибернетический и синергетический подходы альтернативны.

Система государственного управления должна исходить из признания наличия двух взаимодействующих видов целей:

- 1) цели управления, т.е. управленческие усилия субъекта управления;
- 2) цели самоорганизации, т.е. собственные цели развивающихся систем (объектов).

Цели управления характерны для традиционной парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в том, что управляемый объект представляется пассивной системой, способной принимать любую форму и организацию, которые ей навязываются органом управления. Иными словами, управляющий орган, опираясь на познанные причинно-следственные связи, способен «вести» систему в желаемом направлении, изменяя ее (как пассивную систему) в соответствии со своими целями и желаниями. Практика показывает, что модель управления, ориентированная на конструирование в социальной среде того, что не отвечает законам ее самоорганизации, ведет к возникновению непредвиденных результатов, нежелательных ситуаций.

Цели самоорганизации характерны для синергетической парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в необходимости осознания органами управления того, что управляемые системы не являются пассивными. Они обладают свойством самоорганизации, поэтому в них могут возникнуть лишь такие формы и структуры, которые соответствуют собственным тенденциям развития – тем, которые в них потенциально заложены. Из этой посылки следует, что управляемым объектам не нужно навязывать чуждые, не свойственные им формы организации и пути развития. Эффективное управление в режиме самоорганизации предполагает обязательное знание внутренних тенденций, происходящих в системах эволюционных процессов, и осуществление таких действий, которые помогают выводить управляемые системы на их собственные пути эволюции.

Основываясь на представлениях кибернетического подхода, все известные в современном менеджменте методы управления можно разделить на детерминированный, программно-целевой и ценностно-ориентированный. В качестве признаков классификации управления используются факторы обратной связи и целеполагания.

Применение *детерминированного метода* в организации подразумевает прежде всего целеполагание. Обратная связь обеспечивает строгое соответствие поведения системы разработанной программе. Назначение обратной связи – выявить отклонения объекта управления и привести его в запланированное состояние.

Главным критерием для *программно-целевого* метода является цель, а не план. Механизм обратной связи обеспечивает не только фиксацию отклонений и формирование соответствующих управляющих воздействий, но и более сложные действия по анализу обстоятельств, способствующих возникновению этих отклонений.

В *ценностно-ориентированном методе* (рис. 1.2) механизм обратной связи содержит три петли, обеспечивающие корректировку поведения системы управления в соответствии с разработанной программой, корректировку программы (плана) на основе поставленной цели и ее изменение.



Рисунок 1.2. **Ценностно-ориентированный метод** [5]

Таким образом, этот метод предполагает возможности изменения не только плана, но и цели. Хотя цель выступает внутренним побуждающим мотивом, определяющим фактором целеполагания является система ценностей. Она представляет наиболее устойчивую категорию человеческих отношений, сформировавшуюся на протяжении всего предшествующего

опыта практической и интеллектуальной деятельности. Ценностно-ориентированный метод управления включает программно-целевой и детерминированный подходы.

Смена управленческих парадигм сопровождается многочисленными проблемами, объективными и субъективными. Управленческая деятельность сегодня – это в первую очередь исследовательская деятельность, работа по выявлению проблем, их анализу и поиску научно обоснованных решений.

В настоящее время у представителей различных областей отечественного обществознания не существует единой точки зрения на предмет теории государственного управления. Во многом это вызвано многозначностью терминов «государство» и «управление», существованием различных способов их трактовки. При этом все большее распространение получает **междисциплинарный подход**, позволяющий синтезировать специальные знания, достигнутые в различных областях науки, и прежде всего гуманитарной.

Кроме того, такой подход дает возможность более четко представить основные предметные области теории государственного управления, показать специфику ее содержания как самостоятельной научной дисциплины. Содержание теории государственного управления включает наряду с общими теоретическими основами управления (организационная теория, теория принятия решений, мотивационная теория и т.д.) специфические теории, изучающие отличия, привносимые в управленческую сферу государственными институтами. Важнейшее из этих отличий – право принуждения в рамках и на основе законов, означающее способность государства делать то, что частные институты делать не в состоянии. В то же время государственное управление как самостоятельная научная дисциплина отличается от пограничных дисциплин (политологии, социологии управления, экономики государственного сектора, теории государства, административного права, конституционного права), поскольку акцентирует внимание на методах управления, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня.

Отметим, что внимание *проблемам качества управления и совершенствования государственного управления* российские ученые стали уделять еще при изучении вопросов содержания и характера реформ в России в начале 1990-х годов, их влияния на социальные, экономические, политические процессы, происходившие в обществе. Здесь следует отметить труды Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, С.Е. Кургияна, Д.С. Львова и др.

В последние годы проведены исследования, посвященные вопросам эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти. В этих работах проблемы качества управления и совершенствования государственного управления являются объектом исследования для представителей разных отраслей научного знания: экономики и управления; социологии управления; правового регулирования.

По каждой из этих отраслей возможна следующая группировка работ по критерию предметной или функциональной направленности исследования.

Для представителей группы исследователей сферы экономики и управления (М.В. Васильева, А.И. Волосов, Д.А. Рубвальтер, О.Л. Гойхер) [14, 16, 22, 90] характерна предметно-функциональная направленность. Результаты их исследований свидетельствуют о том, что:

1. Эффективность решений, принимаемых на федеральном уровне, будет зависеть от их реализации в регионах. В связи с этим обосновывается возрастание значения региональных программ развития субъектов Российской Федерации, учитывающих влияние как федеральной социально-экономической политики (налоговой, бюджетной, тарифной, структурно-инвестиционной, внешнеэкономической, социальной, институциональных преобразований и другой), так и региональных особенностей на социально-экономическое развитие соответствующих территорий.

2. Необходимо усиление государственного участия в решении проблем социально-экономической дифференциации регионов, прежде всего за счет увеличения собственных ресурсных возможностей, повышения эффективности инвестиционной политики, а не за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Еще одной из особенностей исследований в сфере экономики и управления за последние годы является их предметно-прикладная направленность. В качестве примеров таких работ можно привести исследования таких ученых, как П.Ф. Аскеров [3], А.И. Орт [68], Т.В. Савченко [91] и др.

Перечисленные авторы убеждены в том, что:

✓ являясь субъектом управления, государство не выполняет важнейшие объективно необходимые административно-экономические регулирующие функции в большинстве сфер общественной деятельности;

✓ ряд проводимых административных реформ не привели к улучшению функционирования системы управления, так как в основном замкнулись на решении внутренних проблем объектов управления и не повлияли на повышение эффективности управленческого воздействия на основные сферы жизнедеятельности общества.

Критический анализ экономической литературы по рассматриваемой проблематике позволяет утверждать, что понятие «*эффективность*» является весьма многозначным и устоявшегося определения пока не сложилось. При этом можно говорить лишь о некотором едином концептуальном подходе к трактовке этого понятия.

Формализованно данную экономическую категорию прямо или косвенно характеризуют «эффект», «результат», «ресурсы», «затраты». На практике зачастую ее используют в качестве синонима *результативности, экономичности, оптимальности, производительности*.

Вместе с тем между данными понятиями существуют определенные, а порой и весьма существенные различия. По нашему мнению, «результат» необходимо трактовать более широко, чем «эффект», поскольку он представляет собой любой итог деятельности экономической системы, в то время как последний предполагает отклонение итога в положительную или отрицательную сторону (может быть определен в сравнении с уровнем предыдущего периода, плановыми показателями и т.д.).

Под показателем результативности обычно понимают качественный или количественный индикатор, характеризующий степень достижения запланированных результатов или успешность движения к достижению поставленной цели (социально-экономические, технические, личностные, промежуточные и конечные показатели).

Эффективность объединяет в себе не только полученный в результате деятельности эффект, но и понесенные при этом затраты (ресурсы) для его достижения. Поэтому в самой простой трактовке именно сопоставление результатов с затратами и формирует категорию эффективности. Вместе с тем мы согласны с мнением целого ряда авторов о том, что эта интерпретация слишком упрощенная и не отражает экономической природы данного понятия.

Так, в работе Д.С. Синка эффективность рассматривается как комплексное явление, включающее в себя следующие компоненты (рис. 1.3).

Effectiveness (действенность). Она отражает степень достижения поставленных целей по всем основным критериям (качество, количество и своевременность). Если ресурсы или затраты не были запланированы, то она определяется как степень достижения результатов работы. Данный компонент перекликается с общефилософской позицией, в соответствии с которой наиболее эффективным считается тот субъект, который находится ближе к цели [32].

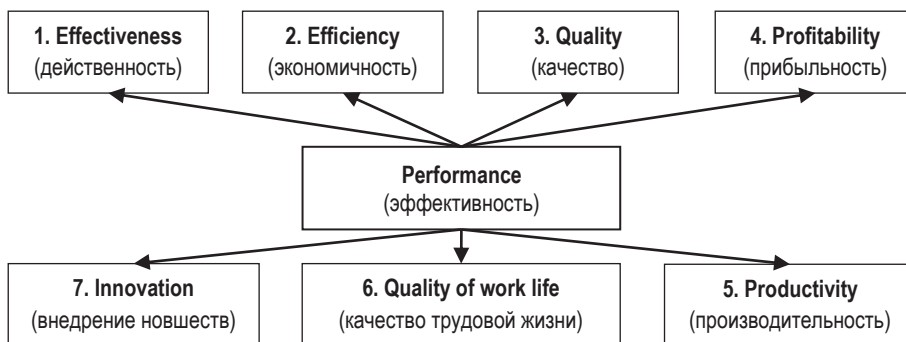


Рисунок 1.3. Основные компоненты категории «эффективность»
(по Д.С. Синку) [95]

Efficiency (экономичность). Основное внимание уделяется затратам и ресурсам, сопоставлению их фактического потребления с планируемым уровнем. Американский экономист П. Хейне считает, что экономичность есть синоним эффективности.

Quality (качество). В отечественной экономической науке и практике эффективность зачастую рассматривается исключительно как количественная категория, однако при более детальном рассмотрении можно прийти к выводу о том, что она тесно граничит с понятием качества (производимых товаров и предоставляемых услуг и т.п.).

Profitability (прибыльность). Это показатель, который соответствует традиционным представлениям об эффективности и отражает соотношение между валовыми доходами и суммарными издержками.

Productivity (производительность). В зарубежной практике производительность приближена по своему содержанию к понятию эффективности. Так, американский экономист Д. Кендрик в работе «Тенденции производительности в США» пишет: «Термин „производительность“ применяется для обозначения в реальных показателях отношения продукции к любому или ко всем видам затрат».

Quality of work life (качество трудовой жизни). Данный компонент, отражающий преимущественно социальную эффективность, является весьма важным, поскольку от качества трудовой жизни работников во многом зависит производительность труда и эффективность всей системы.

Innovation (внедрение новшеств). В мировой экономике нововведения становятся решающим фактором эффективности не только компаний, но и территорий, играют существенную роль в ее формировании.

Таким образом, «эффективность» является сложной категорией, включающей в себя элементы результативности и экономичности, взаимосвязь которых представлена на рисунке 1.4.

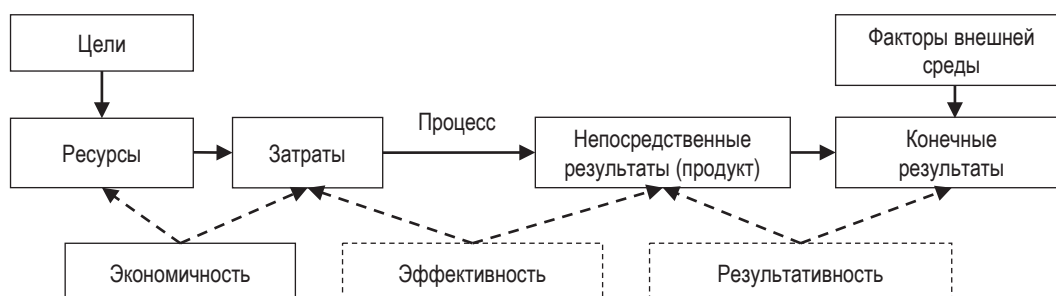


Рисунок 1.4. Взаимосвязь категорий «эффективность», «результативность», «экономичность»

Источник: составлено авторами по [9].

Исследование вопросов эффективности государственного управления имеет довольно длительную историю. Учитывать этот опыт крайне важно при реформировании системы государственного управления в современной России.

Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) концентрировалась на понимании эффективности в контексте четкого разделения целей, задач, методов, практики администрирования и политического выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии.

М. Вебер, исследуя феномен бюрократии (работы «Римская аграрная история и ее значение для государственного и частного права», «Хозяйство и общество»), пришел к выводу, что бюрократическое управление обеспечивает рациональную организацию управления, осуществление власти над людьми и выражается в строгой дисциплине, ответственности, стабильности.

В начале XX века в науке стали распространяться идеи А. Файоля, Г. Форда, Г. Эмерсона, заложившие основу «школы научного менеджмента». Эффективное функционирование достигается, по их мнению, с помощью экономии времени и ресурсов.

В 1930–1950-е годы под влиянием идей Э. Мэйо, Д. Морено, Д. Макгрегора, Ф. Ротлисбергера, А. Маслоу, О. Херцбергера сформировалась «доктрина человеческих отношений», в рамках которой на первый план уже выводится социальный аспект человеческой жизнедеятельности. Эффективность опирается на комплекс социально-психологических факторов (удовлетворенность характером и условиями труда, стилем управления; неформальные взаимоотношения в коллективе).

По мнению зарубежного исследователя Х. Вольманна, в целом развитие практики оценки эффективности государственного управления в мире характеризовалось тремя качественными изменениями (т.н. «волнами»):

а) на первой волне «внедрение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политики и максимизацию эффективности воздействия тех или иных программ»;

б) на второй волне усилия были сконцентрированы на экономическом аспекте эффективности;

в) на третьей – оценка стала «интегральной частью полноценного государственного управления» [17].

В России первые научные исследования, положившие начало анализу эффективности управления, были опубликованы еще в советские годы. Среди них стоит особо отметить работу Б.А. Бинкина и В.И. Черняка «Эффективность управления: теория и практика», в которой использовался инженерный подход к повышению эффективности, а также анализировался социальный аспект эффективности. Авторы используют понятие «народнохозяйственная эффективность», которое, по их мнению, является более широким по отношению к понятию «экономическая эффективность» [7].

Довольно внушительный спектр вопросов эффективности госуправления в современной России поднимается в работах Северо-Кавказской академии государственной службы, где анализируются различные критерии эффективности, наибольшее внимание уделяется уровню жизни населения [118].

И.А. Иванников дает следующее определение эффективности: «...Соотношение между фактическим полезным социальным результатом и целями властвования, отражающими объективные потребности развития общества при минимальной затрате времени, средств, сил и минимальных негативных социальных последствиях» [33].

В работе М.А. Полиенко, посвященной институциональным аспектам эффективности госуправления, отмечается, что «эффективность государства определяется удовлетворенностью интересов его членов» (членов общества) и «...исходя из степени достижения поставленных целей и соответствия этих целей интересам и потребностям общества» [74].

Говоря о проблемах управленческой эффективности, нельзя не упомянуть работу И.А. Коха «Социальная эффективность муниципального управления» [54]. Это исследование основано на масштабных опросах населения, которые были проведены в нескольких муниципальных образованиях Свердловской области.

Другой исследователь [29] в своих работах рассматривает эффективность госуправления как многокомпонентную категорию, под которой понимается:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе с планируемыми или прогнозируемыми, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- соотношение между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

В работах итальянского экономиста В. Парето (неоклассическая теория благосостояния) эффективность рассматривается именно «как состояние дел, при котором невозможны изменения с целью более полного удовлетворения желаний одного человека, не нанося при этом ущерб удовлетворению желаний другого человека» [59, 72]. Следует отметить, что В. Парето являлся одним из основоположников концепции эффективности в экономической науке. В его работах эффективность изначально рассматривалась как «состояние дел», и лишь в последующие периоды имело место значительное упрощение данной категории до уровня оценочного показателя.