

Содержание:

Введение

Актуальность темы заключается в том, что реформирование системы государственного управления – процесс непрерывный и логически оправданный. Перед органами власти стоит задача – соответствовать вызовам времени, совершенствуясь и адаптируя систему управления новым условиям экономических, политических, социальных процессов, происходящих внутри страны и на мировой арене.

Осложняется процесс реформирования системы управления в современной России предшествующим семидесятилетним периодом плановой экономики, государственной монополии на средства производства, слабо развитых внешнеэкономических связей.

Целенаправленное, поступательное, планомерное совершенствование системы управления в Российской Федерации зародилось в 2000е годы, когда после распада Советского Союза страна, пережив кризис, начала демонстрировать позитивные изменения во всех сферах общественной жизни.

Одной из важнейших задач административной реформы новое руководство страны видело в переосмыслении роли чиновничьего аппарата, методов и принципов внутриорганизационного взаимодействия, распределения полномочий и функций.

Административно- территориальное устройство Российской Федерации обуславливает огромную роль регионов в реализации основных принципов и мероприятий проводимых преобразований. В этой связи появляется потребность в адекватной и объективной оценке эффективности их деятельности, одноранговых параметрах для сравнения регионов, позволяющих оценить именно усилия региональных чиновников по улучшению социально- экономической ситуации, исключая влияние стартовых условий и ресурсов.

Цель работы- проанализировать процедуру оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации.

Выше указанная цель определила ряд задач:

- проанализировать системность правового регулирования государственного управления в Российской Федерации;
- разработать предложения по оптимизации правового регулирования государственного управления в Российской Федерации;
- разработать приоритетные направления повышения эффективности государственного управления;
- проанализировать индикаторы оценки эффективности государственного управления;

Объектом исследования является нормативно- правовое регулирование государственного управления в Российской Федерации.

Предметом исследования является - специфика государственного управления, как фактор определяющий безкризисность существования и будущего развития Российской Федерации.

Проблемам повышения эффективности деятельности органов государственного управления посвящены труды Г.В. Атаманчука, Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленниковой Е.А. Балабанова, Э. И. Исхаковой, М. В. Казакова, Ю. В. Дубровской, А. Ф. Малышевского и др.

В процессе исследования применялись методы научной абстракции, анализ и синтез, индукция и дедукция, методы моделирования, методы сравнения и группировок, прогнозирования, статистического анализа, социологические методы, графические методы обработки данных.

Структура работы состоит из введения, двух частей, заключения и списка использованной литературы.

1. Анализ нормативно-правового регулирования системы государственного управления в Российской Федерации

1.1 Системность правового регулирования государственного управления в Российской Федерации

Низкое качество государственного управления в Российской Федерации уже не первое десятилетие признается как гражданами, руководством страны и экспертным сообществом, так и международными организациями одной из ключевых причин многих современных российских проблем в экономике, в сфере обеспечения качества жизни и безопасности россиян.

Повышение качества государственного управления, его результативности и эффективности остается одной из главных задач, стоящих перед Российским государством.

Насколько качество государственного управления зависит от его правового регулирования? Для ответа на этот вопрос был проанализирован международный, зарубежный и российский опыт правового регулирования государственного управления^[1].

Анализ международного и зарубежного опыта позволил констатировать, что при всех различиях, во первых, практически везде в мире признана необходимость целенаправленного правового урегулирования процесса государственного управления, во вторых, существует вектор повышения системности правового регулирования государственного управления, которое подчинено единой логике формирования надлежащего (качественного, «хорошего») государственного управления^[2].

В свою очередь, логика содействия качественному государственному управлению в значительной мере как на международном уровне, так и во многих странах связана с формированием системной правовой основы ориентации процесса государственного управления на достижение результатов^[3].

Анализ российского опыта правового регулирования государственного управления показал, что в рамках административной и иных реформ государственного управления предложены многочисленные инструменты «качественного государственного управления», которые уже подвергаются правовому регулированию.

Однако, несмотря на это, нет ни единого акта, ни взаимосвязанных актов, регулирующих государственное управление как процесс ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

Вопросы государственного управления регулируются раз личными нормативными правовыми актами разного уровня. Они не редко вступают в противоречие друг с другом, не связаны едиными принципами государственного управления. Многие из них неполно и противоречиво регулируют вопросы государственного управления, что порождает неоднозначную практику их применения.

Ни в одном законодательном акте не рассматриваются все стадии государственного управления- подготовка и принятие решения, в том числе планирование, организация исполнения и наделение компетенцией, непосредственное исполнение, мониторинг и контроль результата, коррекция принятых решений (планов).

Отсутствует и законодательный акт, устанавливающий достаточно согласованные друг с другом требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления.

При этом, несмотря на формирование отдельных инструментов и механизмов, работающих на освоение в деятельности органов государственной власти принципа управления по результатам, для перехода к государственному управлению по результатам необходимо законодательно установить требования, предусматривающие ориентацию всех механизмов и звеньев государственного управления на достижение результата^[4].

В целом проведенный анализ позволяет констатировать, что большая часть проблем низкого качества государственного управления в современной России обусловлена не только пробелами и противоречиями правового регулирования отдельных вопросов государственного управления, но и несистемным характером правового регулирования российского государственного управления в целом. Между тем само понятие «государственное управление» в настоящее время наполняется новым смыслом, что наглядно иллюстрирует Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

В новой модели российского государственного управления предполагаются в том числе более последовательная ориентация всех звеньев государственного управления на достижение понятных общественно значимых результатов; высокая

доля общественного участия, что неминуемо требует разработки новых механизмов взаимодействия государства и общества в управленческих целях. Сфера общественных отношений в области государственного управления нуждается в единообразном регулировании.

1.2 Предложения по оптимизации правового регулирования государственного управления

Преодолеть несистемность правового регулирования государственного управления можно и целесообразно, разработав и приняв федеральный закон о государственном управлении. В отношении статуса и роли проектируемого федерального закона в повышении системности регулирования российского государственного управления были сформулированы различные подходы.

Первый подход предусматривает кодификацию российского законодательства по вопросам государственного управления — разработку федерального закона о государственном управлении в форме Кодекса о государственном управлении в Российской Федерации.

Соответственно, проектируемый законопроект должен обеспечить исчерпывающее законодательное регулирование российского государственного управления, в том числе заменить все действующие законодательные акты по вопросам государственного управления.

Второй подход предполагает разработку федерального закона «О принципах государственного управления в Российской Федерации», устанавливающего основные принципы российского государственного управления и требования по их реализации.

В этом случае повышение системности правового регулирования российского государственного управления должно обеспечиваться за счет применения проектируемого федерального закона в качестве базового закона для действующих и проектируемых законов отраслевого и функционального содержания.

Более корректно в этом случае будет определено и соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ применительно к сфере государственного управления (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ)[\[5\]](#).

Третий подход, сформулированный в результате обсуждения первых двух подходов, также предусматривает разработку федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации, но как базового, системообразующего закона для действующих и проектируемых законов по вопросам государственного управления. На основе установления в проектируемом федеральном законе основных принципов российского государственного управления и требований по их реализации предполагается регулирование и ряда ключевых, требующих взаимной согласованности вопросов организации процесса государственного управления.

В качестве основы для разработки концепции федерального закона был принят еще один подход, в рамках реализации которого системность правового регулирования государственного управления наряду с установлением основных принципов российского государственного управления должна обеспечиваться в том числе путем установления взаимоувязанных базовых требований к управленческому циклу государственного управления, ко всем его этапам (стадиям), к составу и организации исполнения государственных функций, к основным инструментам и механизмам государственного управления.

Для реализации проектируемого федерального закона потребуется привести в соответствие с ним действующие законодательные акты по вопросам государственного управления. Он должен также стать системообразующим стимулом и гарантом взаимосогласованных решений, в том числе тех вопросов, которые оказались трудноразрешимыми в рамках различных направлений реформирования (развития, совершенствования) государственного управления.

Проектируемый федеральный закон должен установить единые требования к качественному управлению и создать действенные правовые механизмы их реализации, а именно правовую основу формирования новой модели российского государственного управления. Устанавливаемая система норм должна создать правовые условия достижения необходимого качества государственного управления, в том числе ожидаемого уровня его результативности и эффективности.

В соответствии с выбранным подходом предложено рабочее наименование проектируемого федерального закона — «Об основах государственного управления в Российской Федерации» и подготовлена его концепция.

Концептуальным отличием данного законопроекта от действующих нормативных правовых актов в данной сфере является создание единого акта, регулирующего весь цикл государственного управления — от принятия решения, организации и планирования до мониторинга и контроля.

Основная идея предлагаемого законопроекта — повышение системности правового регулирования государственного управления путем создания совокупности норм и правил (требований к ним), обеспечивающих единый эффективный и взаимосвязанный процесс государственного управления- от организации и планирования до мониторинга и контроля, позволяющий решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности.

Стратегической целью проектируемого федерального закона может быть повышение качества государственного управления (обеспечение качественного государственного управления), в том числе его результативности и эффективности, за счет принятия согласованных базовых норм, устанавливающих взаимосвязанные требования к организации государственного управления, ко всем стадиям его управленческого цикла, к составу и исполнению государственных функций, инструментам и механизмам государственного управления.

Основными задачами такого законопроекта могут быть установление базовых требований к результатам, результативности и эффективности государственного управления в Российской Федерации (в том числе к персонификации ответственности органов государственного управления за результаты своей деятельности), к управленческому циклу государственного управления (к его стадиям и этапам); единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления, к инструментам и механизмам государственного управления; базовых требований к работе с персоналом государственного управления, в том числе с государственными служащими (к управлению персоналом государственного управления), к постановке и реализации задач по совершенствованию, реформированию и развитию государственного управления, а также к оптимизации расходов бюджетов всех уровней на государственное управление (за счет установления единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления).

В перечень вопросов государственного управления, регулируемых предлагаемым федеральным законом, могут войти следующие:

1. Правовая идентификация государственного управления (определение государственного управления; соотношение государственного управления и государственной власти; определение места и роли государственного управления в деятельности государства и органов государственной власти; соотношение государственного управления, политики и нормотворчества; соотношение государственного управления и государственного регулирования).

Предполагается принятие универсального (не для целей только одного федерального закона) определения понятия «государственное управление». При этом в качестве базового определения предлагается взять определение экспертов ООН (1970г.) и сформулировать его таким образом: «Государственное управление— это процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления»[\[6\]](#).

2. Цели, задачи и ограничения государственного управления (под которыми предлагается понимать цели и задачи государства, которые должны быть сформулированы в Стратегии социально- экономического развития Российской Федерации).

3. Объекты и субъекты государственного управления (включая определение объектов и субъектов государственного управления и их состава; установление институциональных основ государственного управления; установление базовых требований к формированию системы органов государственного управления).

Так, субъектами государственного управления предлагается определить органы государственного управления (обладающие властными полномочиями, а также иные органы государственного управления), государственные учреждения, хозяйственные общества с государственным участием, а объектами государственного управления — отрасли и территории.

4. Основные принципы государственного управления и требования к их реализации (принцип компетентности, регламентации, принцип управления по результатам, принцип экономической эффективности бюджетных расходов, принцип организации системы органов государственного управления по предметам ведения, принцип открытости, принцип обоснованности и оптимальности управленческих решений, принцип обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц, принцип участия общества (граждан и их организаций) в

государственном управлении, принцип антикоррупционности, принцип технологичности).

5. Качество государственного управления, его показатели и требования к уровню качества государственного управления.

6. Определение результатов, показателей результативности и эффективности государственного управления, а также требований по их установлению и достижению.

7. Типы государственных функций и требования к организации их исполнения и ее правовому регулированию.

8. Цикл государственного управления, базовые требования к циклу государственного управления, его этапам (стадиям). К стадиям замкнутого цикла государственного управления следует отнести прогнозирование; принятие управленческих решений, в том числе планирование деятельности органов государственного управления: стратегическое, тактическое и оперативное; организацию деятельности органов государственного управления; мониторинг и контроль деятельности органов государственного управления, включая вопросы оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления; ответственность за результаты деятельности субъектов государственного управления.

9. Требования к финансированию государственного управления и его оптимизации.

10. Состав (система) базовых методов, инструментов и механизмов государственного управления и основных требований к ним.

11. Инновации, совершенствования и реформирование в государственном управлении.

12. Базовые требования к деятельности должностных лиц и иного персонала государственного управления.

13. Базовые требования к формированию системы органов государственного управления (институциональные основы государственного управления).

14. Общие требования к внутренней организационной структуре органов государственного управления всех уровней и к их структурным подразделениям. Должны быть даны определения структурных подразделений органов

государственного управления: «департамент», «управление», «отдел», а также сформулированы основные требования к соотношению управленческого, основного и административного персонала и соответствующих структурных подразделений.

15. Требования к защите прав и законных интересов частных лиц, в том числе обжалованию решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

16. Механизмы обеспечения открытости деятельности органов государственного управления и участия граждан и их организаций в принятии и реализации их решений.

17. Требования по снижению коррупционных рисков и противодействию коррупции. Действие проектируемого федерального закона должно распространяться на субъекты государственного управления (органы государственного управления, государственные учреждения, государственные корпорации, а также хозяйственные общества с государственным участием); негосударственные субъекты, участвующие в государственном управлении; на лиц, замещающих государственные должности; лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, а также лиц, замещающих иные должности в органах государственного управления и иных субъектах государственного управления, выполняющих делегированные им в установленном порядке функции государственного управления.

Реализация проектируемого федерального закона потребует также внесения изменений в Гражданский кодекс РФ, в Бюджетный кодекс РФ, в Кодекс РФ об административных правонарушениях, в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации», в законодательство, регулирующее организацию исполнения типов государственных функций, в законодательство о государственной службе, отраслевое законодательство (градостроительное, лесное, земельное и проч.) в части отражения управленческих аспектов и иные законодательные акты Российской Федерации, а также нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации государственного управления.

Такая концепция проектируемого федерального закона позволила бы, основываясь на общемировом опыте, повысить системность правового регулирования российского государственного управления и решить общую для всех стран проблему правового обеспечения качественного результативного и эффективного государственного управления. Принятие системообразующего федерального

закона должно создать правовую основу новой модели российского государственного управления, ориентированной на постоянное повышение его результативности и эффективности.

2. Повышение эффективности государственного управления- ключевая задача для современной России

2.1 Разработка приоритетных направлений повышения эффективности государственного управления

Крайне важными для современной России в условиях наличия комплекса острых социально-экономических проблем, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, устойчивости развития территорий и национальной безопасности являются вопросы повышения эффективности государственного управления.

Однако сложившаяся в стране система государственного управления, не смотря на многочисленные попытки ее реформирования, 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 правящей элиты по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, обеспечению социальной справедливости, в преследовании собственных интересов[7].

Неспособность власти к решению системных экономических проблем, снижение на фоне этого уровня жизни населения, отсутствие единства политических элит ведут в конечном счете к кризису государственности и обострению «социальных болезней» в обществе.

В свете этого проблемы, связанные с повышением эффективности государственного управления в России, постоянно поднимаются первыми лицами государства[8].

Эти обстоятельства обуславливают актуальность исследования, целью которого является обоснование с помощью анализа ключевых тенденций социально-экономического развития России необходимости разработки приоритетных направлений повышения эффективности государственного управления[9].

Несмотря на наличие в настоящее время множества исследований по вопросам эффективности государственного управления, пока так и не сложилось единого подхода к пониманию сущности самого государственного управления как социального института (таблица 2.1)[10].

Таблица 2.1

Подходы к трактовке сущности государственного управления

Содержание

Подход

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

В узком смысле государственное управление отождествляется со сферой функционирования исключительно органов исполнительной власти.

В расширенном толковании- это деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.

Мы будем придерживаться широкого подхода, понимая под государственным управлением практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу[11].

Соглашаясь с мнением С.С. Сулакшина и А.В. Клименкова о том, что государственное управление следует рассматривать как деятельность по реализации всех функций управления (целеполагание, планирование, организация, мотивация, контроль и т.п.), можно выделить в нем два основных этапа: формирование государственной политики и ее реализацию (рисунок 2.1.).

I этап. Формирование государственной политики

- провозглашение принципов и ценностей;
- постановка целей государственной политики;
- разработка и принятие решений, управленческих мер и действий по их достижению
-

II этап. Реализация государственной политики

- разработка управленческих мер, решений и действий для достижения целей;
- контроль их исполнения;
- оценка полученного эффекта и корректировка государственной политики в режиме обратной связи

Рис.2.1. Этапы государственного управления

В этой связи весьма важным является проведение оценки эффективности на всех этапах управленческого процесса. В свою очередь, критический анализ экономической литературы по рассматриваемой проблематике позволяет утверждать, что понятие «эффективность» весьма многозначно и его устоявшегося определения до сих пор не сложилось. При этом можно говорить лишь о некотором единообразном концептуальном подходе к ее трактовке. Так, в работе Д.С. Синка она рассматривается как

комплексное явление, включающее в себя следующие компоненты (рисунок 2.2).

действенность

экономичность

качество

прибыльность

эффективность

производительность

Качество трудовой жизни

Внедрение новшеств

Рис. 2.2. Основные компоненты категории «эффективность»

Таким образом, эффективность- сложная, системная и многокомпонентная категория, в состав которой входят такие- элементы, как результативность, экономичность, инновационность и качественные преобразования в системе в результате управленческого действия.

Исходя из этого, под эффективностью государственного управления будем понимать системную категорию, отражающую достижение не только экономических, но и социально-политических результатов деятельности органов власти, заключающихся в решении общественно значимых задач, обеспечении на основе этого национальной безопасности страны, повышении уровня и качества жизни населения.

2.2 Анализ индикаторов оценки эффективности государственного управления

В настоящее время используется целый ряд международных индикаторов для оценки эффективности государственного управления на национальном уровне (интегральный показатель государственного управления, индекс восприятия коррупции, индекс экономической свободы, индекс глобальной конкурентоспособности, показатель оценки качества целей и прогресса реформ в стране и др.)[\[12\]](#).

Вместе с тем данные методики отличаются некоторыми «узкими» местами, ограничивающими масштабы их применения на практике для проведения оценки эффективности управления, такими как:

- а) непрозрачность и субъективность индексов (для их построения используются данные многочисленных и разнообразных источников, значительная часть из которых не находится в открытом доступе, что приводит к невозможности расчетов индексов);
- б) оценка не столько самой эффективности государственного управления, сколько политических процессов в стране;
- в) свертывание большого объема информации в один индикатор, что не позволяет выяснить конкретные причины получения страной той или иной оценки и т.п. [\[13\]](#).

В российской практике используются собственные методики оценки, нашедшие свое закрепление в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и других нормативно-правовых актах [\[14\]](#).

К недостаткам этого методического инструментария относятся большое количество используемых показателей и неполный охват ими всей организационной структуры управления; включение индикаторов, которые не могут быть прямо отнесены к деятельности какого-то одного конкретного подразделения органа власти и отражают скорее развитие региона в целом (величина ВРП, уровень безработицы и др.); отсутствие иерархии показателей; их несбалансированность, несоотнесенность между собой; проблема определения пороговых значений показателей с целью установления качественных итоговых выводов (хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно); универсальное оценивание всех регионов по разработанным критериям [\[15\]](#).

Обобщение литературы по рассматриваемой проблематике, а также существующей практики позволило выделить два основных подхода к оценке эффективности государственного управления:

- целевой (эффективность оценивается исходя из динамики продвижения к целевым значениям показателей социально-экономического развития; соблюдения экологических и социальных ограничений развития; качества жизни населения; эффективности проектов и программ, реализуемых с участием органа власти);

- функциональный (оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления: системы целевого стратегического планирования и управления; законодательного, нормативного и методического обеспечения; наличия неформальных институтов рыночной инфраструктуры; системы обучения и повышения квалификации работников органов государственного управления)[16].

В нашем исследовании эффективности государственного управления возьмем за основу преимущественно целевой подход, однако акцент сделаем как на качестве исполнения важнейших функций управления, так и наличии условий для их осуществления (т.е. функциональный подход).

Неэффективное государственное управление в России в постсоветский период привело к тому, что в ключевых отраслях экономики наблюдаются кризисные явления, преодолеть которые без изменения приоритетов государственной политики, на наш взгляд, не представляется возможным.

Основной продукцией, которую Россия экспортирует на мировые рынки, являются товары минерально-сырьевого происхождения. Россия по прежнему позиционирует себя на мировых рынках как сырьевая держава.

При этом в других отраслях материального производства продолжают накапливаться системные проблемы.

Одна из ключевых проблем государственного управления на федеральном уровне – несогласованность действий Правительства РФ со стратегическим курсом Президента.

Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года отмечается, что одной из стратегических задач развития российского АПК является необходимость к «2020 году полностью обеспечить внутренний рынок отечественным продовольствием...и стать крупнейшим мировым поставщиком здоровых, экологически чистых, качественных продуктов питания». В то же время на практике сформирована такая нормативно- правовая и институциональная среда, которая не позволяет успешно решать данную задачу.

Предприятия отрасли, и прежде всего малый бизнес, «кошмарятся» как раньше, так и сейчас.

Судя по результатам проведенного нами анализа, приоритетными направлениями деятельности в области совершенствования государственного управления, которые позволят повысить его эффективность, являются:

- 1) усиление прямого государственного участия в развитии территорий, отраслей, комплексов; совершенствование государственной политики в ключевых сферах социально-экономической системы, развитии экономики знаний (ИТ, биотехнологий, генной инженерии);
- 2) повышение доступности инвестиционных ресурсов для предприятий, реализующих проекты в новейших отраслях экономики (шестого технологического уклада), несырьевом секторе путем совершенствования денежно-кредитной политики, докапитализации и повышения эффективности функционирования институтов развития;
- 3) использование передовых методов организации деятельности в государственном секторе, новых технологий и лучших практик реализации государственных функций и предоставления услуг (например, внедрение проектного подхода к управлению);
- 4) организация эффективного взаимодействия органов власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества в достижении стратегических задач государственного управления (создание при Президенте РФ структуры, которая наделена особыми полномочиями по разработке и реализации ключевых реформ и в состав которой должны входить представители власти, бизнеса и гражданского общества; снижение налоговой нагрузки на новые и динамично развивающиеся производства и др.);
- 5) переход к комплексной оценке правовых актов различных уровней, нацеленных на регулирование в той или иной сфере деятельности;
- 6) повышение эффективности межведомственного взаимодействия, взаимодействия органов власти федерального, регионального и муниципального уровня (перераспределение источников налоговых доходов между различными уровнями бюджета, снижение зависимости региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов и др.).

Важную роль в этих процессах играет новая промышленная политика, основополагающими направлениями которой являются стимулирование развития горизонтальных и вертикальных связей, гибких организационных форм

воспроизводственных цепочек с высокой добавленной стоимостью; усиление роли национальных компаний в формировании глобальных цепочек добавленной стоимости[17].

Вместе с тем уровень интеграции российских хозяйствующих субъектов отстает от зарубежного, о чем свидетельствуют значения мультипликатора добавленной стоимости отечественных вертикально интегрированных структур (ВИС) в 2015-2017гг. (рисунок 2.2).



Рис. 2.2. Мультипликатор добавленной стоимости зарубежных и

При этом следует отметить, что значение мультипликатора добавленной стоимости в среднем по экономике России существенно ниже, чем в развитых странах мира: около 1,3–1,5 (по расчетам С.С. Губанова и других исследователей) против 12,8 в США и 11–13 единиц в других раз- витых странах мира[18].

Приведенные данные свидетельствуют о том, что основные технологические цепочки в российской экономике разрушены и ее основу составляют большое количество дезинтегрированных хозяйствующих субъектов, производящих в рамках одного предприятия продукцию лишь нескольких переделов. Объем российских высокотехнологичных товаров с высокой добавленной стоимостью ограничен, и они неконкурентоспособны на мировых рынках по сравнению с продукцией крупнейших ТНК, производящих аналогичную продукцию.

Поэтому важной задачей для органов власти России являются трансформационные преобразования в экономике путем ликвидации дезинтегрированности, а также восстановления технологических цепочек добавленной стоимости в приоритетных отраслях, поскольку лишь в этом случае удастся осуществить реальное перевооружение промышленности, провести ее неоиндустриализацию на основе инноваций.

Иными словами, процесс формирования и развития ВИС должен происходить при активной поддержке со стороны органов власти (прежде всего, федеральных и региональных), направленной на создание благоприятных условий для повышения эффективности использования ресурсных возможностей хозяйствующих субъектов.

В целом управление процессами интеграции предполагает широкое использование методов и форм программно- целевого управления, при котором вся совокупность объектов, участвующих в формировании ВИС, будет рассматриваться в качестве единого объекта с общей задачей функционирования.

Потребность в модернизации, переводе национальной экономики на инновационные рельсы развития, а также в полноценном решении комплекса проблем развития территорий обуславливает необходимость повышения эффективности государственного управления посредством совершенствования системы организации управленческих процессов в публичном секторе.

Одним из субъектов РФ, где практика проектного управления получила наибольшее развитие, выступает Белгородская область. Внедрение проектного управления в органах власти региона вызвало возникновение значительного эффекта для всей региональной социально-экономической системы (рисунок 2.3).

Эффективность внедрения проектного управления в Белгородской области

1. Экономическая

а) уменьшение периода разработки и согласование проекта (средняя экономия времени при этом составляет не менее 2 месяцев, на выделение земельного участка-1,48мес., подключение инженерных коммуникаций-0,65 мес. и т.п.);

б) увеличение скорости освоения инвестиций в регионе (по расчетам органов власти Белгородской области, инвестор в данном случае форсирует использование инвестиций в среднем почти на 20%);

в) увеличение темпов прироста ВРП посредством внедрения проектного управления (в 2013-2017гг. ежегодный прирост ВРП за счет этого составлял примерно 0,1% (всего более 3 млрд. руб.)

2. Управленческая

а) экономия ресурсов при выполнении поставленных задач может составлять до 10%;

б) сокращение времени (до 20%), потраченного на выполнение работ;

в) повышение эффективности межведомственного взаимодействия при реализации совместных проектов, формирование единой команды, способной решать

стратегические задачи.

3. Социальная

а) широкое привлечение граждан к инициации и реализации проектов повышение социальной активности населения;

б) наличие открытости, прозрачности, возможности осуществления общественного контроля за данными процессами;

в) повышение качества предоставления социальных услуг.

Рис. 2.3- Эффект от внедрения проектного управления

в Белгородской области

При этом изучение институционально- правового и организационного обеспечения позволило признать, что факторами такого успеха Белгородской области являются:

1. Высокий уровень его поддержки со стороны высшего должностного лица субъекта (Губернатора региона).

2. Определение органа власти, ответственного за внедрение проектного управления.

3. Включение в единый контур всех органов государственной и муниципальной власти региона.

4. Профессиональное переобучение работников органов власти.

5. Создание среды оценки и отбора проектов для реализации (экспертные комиссии по их рассмотрению, привлечение внешних экспертов).

6. Построение системы администрирования «от исполнителя проекта до руководителя органа власти».

7. Формализация проектного управления (проектная документация, роли, процедуры, порядки).

8. Наличие технологической поддержки проектной деятельности (автоматизированная информация система (АИС)).

9. Мотивационная политика, ориентированная как на участие работников в проектах, так и на успешное их завершение.

Она заключается в материальном стимулировании госслужащих, успешно завершивших реализацию проекта путем формирования в регионе проектного премиального фонда, а также присвоение им рангов в области проектного управления (например, проектный специалист 1–4 класса, выступающий членом рабочей группы проекта, и менеджер проекта 1–4 класса, являющийся его руководителем)[\[19\]](#).

В этой связи перед наукой встает ряд задач, успешное решение которых позволит дать обоснованные рекомендации относительно повышения эффективности государственного управления.

Это такие задачи, как:

- а) исследование проблем эффективности управления территориями (странами, регионами) в существующих и изменяющихся мировых геополитических и геоэкономических условиях;
- б) исследование возможностей, условий и механизмов применения современных методов управления (проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, реинжиниринг, SMART-технологии, ГЧП и т.п.);
- в) разработка методического инструментария оценки эффективности государственного и муниципального управления, государственной политики в различных сферах (в т.ч. с использованием экономико-математических методов);
- г) исследование вопросов повышения эффективности стратегического планирования и управления социально-экономическими системами;
- д) разработка направлений совершенствования государственной политики в области развития института местного самоуправления в России;
- е) исследование вопросов эффективной организации взаимодействия органов власти, бизнесструктур и институтов гражданского общества в достижении стратегических задач государственного управления.

Таким образом, при формировании благоприятных условий проектное управление может стать одним из инструментов развития, позволяющих эффективно управлять государственными программами, проектами, в реализации которых

ключевой проблемой является низкая эффективность при огромных бюджетных расходах.

Однако достижение таких положительных результатов требует развитой институционально-правовой и организационной среды не только на федеральном, но и региональном уровнях.

Заключение

Исследуемая проблема правового обеспечения повышения качества российского государственного управления в Российской Федерации позволила сделать следующие выводы:

- низкое качество современного российского государственного управления в значительной мере связано не только с недостатками отдельных регулирующих его нормативных правовых актов, но и в целом с несистемностью его правового регулирования;

- системность правового регулирования российского государственного управления может быть обеспечена путем разработки и принятия федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации».

Проектируемый федеральный закон направлен на создание правовых условий реализации установленных прав и повышения качества установленных обязанностей лиц, участвующих в реализации функций государственного управления. Установление дополнительных прав и обязанностей указанных лиц может быть предложено при разработке проектируемого федерального закона при установлении требований к реализации основных принципов государственного управления.

Проведенное исследование свидетельствует о том, что в целом реализуемая государственная политика и управление фактически на всех его уровнях характеризуются неэффективностью, то есть неспособностью своевременно и полноценно решать внутренние социально-экономические проблемы страны, связанные с повышением уровня и качества жизни ее населения, решением общественно значимых задач, отвечать на стоящие перед Россией вызовы, обеспечивать национальную безопасность в изменяющихся геополитических и геоэкономических условиях.

Преодолеть кризисные явления в экономике страны без изменения приоритетов государственной политики в ключевых сферах народного хозяйства, на наш взгляд, не представляется возможным. Государство должно перейти к политике активно действующего сектора в экономической жизни страны.

Управление при этом необходимо ориентировать на развитие реального сектора экономики, реализацию проектов, служащих задачам развития и укрепления страны, обеспечивающих диверсификацию экономики, модернизацию ключевых ее отраслей, производство продукции с высокой добавленной стоимостью, являющейся конкурентоспособной на мировых рынках.

Главным индикатором эффективности государственного управления при этом должны стать уровень и качество жизни населения, динамично развивающаяся экономика, отвечающая стоящим перед ней вызовам.

При этом важным является формирование системы мониторинга эффективности государственного управления территориями, отраслями, комплексами, осуществляемое на основе утвержденной методологии и показателей, что позволит своевременно выявлять существующие проблемы и выработать научно обоснованные предложения по повышению эффективности государственного управления в России.

Список использованной литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

2. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ», Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 «О мерах по реализации Указа

Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

Книги

3. Южаков В.Н. Управление по результатам – итоги и новые возможности / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбовой. – М.: Издательство «Статут», 2010. – 285 с.
4. Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию/Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 176 с.
5. Южаков В.Н. Потенциал и система показателей и инструментов управления по результатам в деятельности органов власти: перспективы третьего поколения/ Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н.- М., 2014. – 108 с.

Печатная периодика

6. Александров О.В. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Вопросы государственного и муниципального управления / Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. – 2012. – № 3. – С. 135–146.
7. Гусарова М.В. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет. Вопросы государственного и муниципального управления / Гусарова М.В., Овчинникова М.А. . – 2014. – № 1. – С. 98–126.
8. Добролюбова Е.И. Мониторинг реализации «Дорожной карты» // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 78–84.
9. Добролюбова Е.И. Управление по результатам в деятельности некоторых федеральных органов исполнительной власти: результаты мониторинга // Общественные финансы. – 2015. – № 1. – С. 7–21.
10. Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции / Государственная служба. – 2014. – № 1. – С. 84–92.

11. Добролюбова Е.И. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления. Вопросы государственного и муниципального управления/ Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В.. – 2014. – № 2. – С. 28–47.

12. Добролюбова Е.И. Развитие механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (Обзор материалов V круглого стола «Управление по результатам: на пути к версии 3.0») // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 95–102.

13. Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 95–104.

14. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 129–148.

15. Южаков В.Н., Александров О.В. На пути к версии «3.0» // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 70–77.

16. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.

17. Gustan D. Understanding «Anticipatory Governance» // Social Studies of Science. 2018. Vol. 44 (2). URL: <http://sss.sagepub.com/content/44/2/218.full.pdf+html> (дата обращения: 23.05.2018)

Источники на электронных носителях локального доступа

18. Ilyin V.A. Pravyashchie elity – problema natsional’noi bezopasnosti Rossii [The ruling elites: a problem for Russia’s national security]. Ekonomicheskie i sotsial’nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2016, no. 4, p. 10. (In Russian).

19. Putin V.V. Rossiya na rubezhe tysyacheletii [Russia at the turn of millennium]. Rossiiskaya gazeta, 1999. December 30. (In Russian).

20. Derbetova T.N. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya: ot obshchikh podkhodov k konkretnopredmetnym [Evaluation of public administration efficiency: from general to specific objective approaches]. Internet-zhurnal "Naukovedenie" [Naukovedenie online journal], 2012, no. 1, pp. 1-8. (In Russian).
21. Vystuplenie Dmitriya Medvedeva na plenarnom zasedanii XV Mezhdunarodnogo investitsionnogo foruma "Sochi-2016" [Dmitrii Medvedev's speech at the plenary session of the 15th International Investment Forum "Sochi-2016"]. Available at: <http://government.ru/news/24729/>. (In Russian).
22. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]. Omega-L, 2004. 301 p. (In Russian).
23. Dobrolyubova E.I. Pokazateli effektivnosti reform gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vozmozhnye podkhody (rabochie materialy) [Indicators of public administration efficiency in Russia: possible approaches (working papers)]. Vsemirnyi bank [World Bank], 2000. 22 p. Available at: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html. (In Russian)
24. Spravka po integral'nym pokazatelyam kachestva gosudarstvennogo upravleniya (primenyaemym v stranakh OESR) [Statement on integrated indices of public administration quality (used in OECD states)]. Available at: http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc. (In Russian).
25. Perfil'ev S.V., Loginov I.N., Gorbova O.Yu., Dudukina O.I. Programmno-tselevoe upravlenie regional'nym razvitiem [Target program management of regional development]. Ryazan', 2012. 123 p. (In Russian)
26. Mezentseva O.E. Razvitie vysokotekhnologichnogo proizvodstva v mire i Rossii [Development of high-tech manufacturing in the world and in Russia]. Fundamental'nye issledovaniya [Fundamental reseach], 2015, no. 7, pp. 176-181. (In Russian).
27. Lenchuk E.B. Kurs na novuyu industrializatsiyu – global'nyi trend ekonomicheskogo razvitiya [Focus on neindustrialization – global trend in economic development]. Problemy prognozirovaniya [Issues of forecasting], 2016, no. 3, pp. 132-143. (In Russian).
28. Input-Output Accounts Data. Bureau of Economic Analysis. Available at http://bea.gov/industry/io_annual.htm
29. Savchenko E. Belgorodskaya oblast': proektnoe upravlenie dlya unitsipal'nykh initsiativ [The Belgorod Oblast: project management for municipal initiatives]. Samoupravlenie [Self-administration], 2012, no. 2, pp. 6-7. (In Russian).

1. Талапина Э. В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С.7. [↑](#)
2. Александров О. В., Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н., Южаков В. Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1. [↑](#)
3. Там же, с.158 [↑](#)
4. Южаков В. Н., Александров О. В., Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М., 2014, С.48 [↑](#)

5. **Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)**

[↑](#)

6. Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 95–104. [↑](#)
7. Ilyin V.A. Pravyashchie elity – problema natsional’noi bezopasnosti Rossii [The ruling elites: a problem for Russia’s national security]. Ekonomicheskie i sotsial’nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2016, no. 4, p. 10. (In Russian). [↑](#)

8. Putin V.V. Rossiya na rubezhe tysyacheletii [Russia at the turn of millennium]. Rossiiskaya gazeta, 1999. December 30. (In Russian). [↑](#)
9. Vystuplenie Dmitriya Medvedeva na plenarnom zasedanii XV Mezhdunarodnogo investitsionnogo foruma "Sochi-2016" [Dmitrii Medvedev's speech at the plenary session of the 15th International Investment Forum "Sochi-2016"]. Available at: <http://government.ru/news/24729/>. (In Russian). [↑](#)
10. Derbetova T.N. Otsenka effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya: ot obshchikh podkhodov k konkretnopredmetnym [Evaluation of public administration efficiency: from general to specific objective approaches]. Internet-zhurnal "Naukovedenie" [Naukovedenie online journal], 2012, no. 1, pp. 1-8. (In Russian). [↑](#)
11. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]. Omega-L, 2004. 301 p. (In Russian). [↑](#)
12. Dobrolyubova E.I. Pokazateli effektivnosti reform gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vozmozhnye podkhody (rabochie materialy) [Indicators of public administration efficiency in Russia: possible approaches (working papers)]. Vsemirnyi bank [World Bank], 2000. 22 p. Available at: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html. (In Russian) [↑](#)
13. Spravka po integral'nym pokazatelyam kachestva gosudarstvennogo upravleniya (primenyaemym v stranakh OESR) [Statement on integrated indices of public administration quality (used in OECD states)]. Available at: http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc. (In Russian). [↑](#)
14. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ», Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». [↑](#)
15. Perfil'ev S.V., Loginov I.N., Gorbova O.Yu., Dudukina O.I. Programmno-tselevoe upravlenie regional'nym razvitiem [Target program management of regional

development]. Ryazan', 2012. 123 p. (In Russian) [↑](#)

16. Mezentseva O.E. Razvitie vysokotekhnologichnogo proizvodstva v mire i Rossii [Development of high-tech manufacturing in the world and in Russia]. Fundamental'nye issledovaniya [Fundamental reseach], 2015, no. 7, pp. 176-181. (In Russian). [↑](#)
17. Lenchuk E.B. Kurs na novuyu industrializatsiyu – global'nyi trend ekonomicheskogo razvitiya [Focus on neoindustrialization – global trend in economic development]. Problemy prognozirovaniya [Issues of forecasting], 2016, no. 3, pp. 132–143. (In Russian). [↑](#)
18. Input-Output Accounts Data. Bureau of Economic Analysis. Available at http://bea.gov/industry/io_annual.htm [↑](#)
19. Savchenko E. Belgorodskaya oblast': proektnoe upravlenie dlya munitsipal'nykh initsiativ [The Belgorod Oblast: project management for municipal initiatives]. Samoupravlenie [Self-administration], 2012, no. 2, pp. 6-7. (In Russian). [↑](#)