

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

На правах рукописи

Кафедра политических наук

**Проблема оценки эффективности государственного управления в
современной России**

АВТОРЕФЕРАТ
магистерской работы

студента 2 курса 264 группы
направления подготовки 41.04.04 «Политология»; «Государственная
политика и управление»
юридического факультета
Антонова Алексея Олеговича

Научный руководитель
д.и.н., профессор

В.А. Митрохин

Заведующий кафедрой
д.п.н., профессор

А.А.Вилков

Саратов 2020

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы. Государственное управление играет важную роль во всестороннем развитии общества, поскольку реализует функции политической системы. А значит, непосредственно влияет на выработку стратегии развития общества, политическую интеграцию общества, регулирование политических процессов, распределение ресурсов и согласование разнообразных интересов. Современные государства все чаще сталкиваются с угрозами дестабилизации, которые можно избежать при хорошем государственном управлении.

Во-первых, современной политологией в изучении эффективности государственного управления большое внимание уделяется процессам демократизации, но они не могут быть достаточным критерием для изучения эффективности государственного управления. В связи с этим существует проблема оценки эффективности государственного управления в современном мире.

Во-вторых, социальное развитие общества во многом является результатом деятельности государственного управления, поскольку оно отвечает за распределение ресурсов в обществе, а так же следит за балансом интересов. При неэффективном государственном управлении, распределение ресурсов, а также баланс интересов нарушаются, развитие государства и общества в таких условиях становится затруднительным.

В-третьих, при нарушении баланса интересов и слишком сильном социальном расслоении будет подорвано социальное согласие, и возникнет угроза стабильности политической системе. Именно поэтому возникает необходимость более тщательно изучить проблему оценки эффективности государственного управления.

В-четвертых, при наличии адекватных и обоснованных критериев можно создать индекс для расчета эффективности государственного управления. Государству будет проще проводить мониторинг и отслеживать наиболее слабые сферы в государственном управлении, что поможет оперативному устранению диспропорции в управлении.

В-пятых, разработка индекса может быть полезна для общества и развития электронной демократии, поскольку каждый желающий сможет оценить эффективность государственного управления с помощью математических расчетов, которые не искажаются субъективностью и без труда перепроверяются.

Степень научной разработанности темы. Проблема оценки эффективности государственного управления, привлекает внимание представителей различных наук, в том числе и отечественных политологов. Имеющуюся литературу условно можно разделить на несколько направлений.

Отдельную группу представляют исследования, в которых рассматриваются проблемы оценки эффективности политических сетей¹. В этот ряд можно включить также работы, где приводятся формулы определения эффективности любой государственно-управленческой деятельности. Данные работы помогли нам сформировать теоретическое представление о государственно-управленческой деятельности и перечне критериев эффективного государственного управления, экстраполировать эти исследования на проблематику выбранной темы для определения структуры исследования².

В ряде работ уделяется внимание вопросам участия общественности в работе органов власти как особому показателю их эффективности³. Они позволили нам усвоить, что сквозь призму количественных и качественных показателей можно

¹Абезгельдин Р.Р. Понятие и общая характеристика эффективности системы государственного и политического управления / Р.Р. Абезгельдин // Мир политики и социологии. – 2016. №7; - С. 135-142;

Костюченко О.В. Политические сети как новая форма государственно-правового управления // Философия права. – 2009. – № 1. – С. 64-69.

² Косов Г., Потапов В., Ширяев В. Политические сети: специфика современной архитектоники // Власть. – 2013. – № 10. – С. 120-124;

Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. – М.: ВолтерсКлувер, 2009.

³Фастович Г.Г. Анализ количественных и качественных показателей эффективности деятельности государственного механизма России: вопросы теории и практики. / Г.Г. Фастович // Актуальные проблемы управления и экономики. – 2016. –С. 180-187;

Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 320 с;

Калинин А.Ю. Эффективность правового регулирования какоценочный фактор адекватности процессов правообразования / Обзор материалов третьей Международной школы – практикума молодых ученых и специалистов по юриспруденции // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9. – С. 20.

проанализировать реальную деятельность органов государственной власти, выявить проблемные аспекты и тенденции развития государственного управления, их специфику.

Важное значение для раскрытия темы имели исследования, обращённые к проблемам политической власти⁴. Они дали нам возможность получить представление о волнообразном характере управления на уровне субъектов Российской Федерации, который связан с теорией политической модернизации и с анализом технологий политического менеджмента. Это было полезно для изучения динамики субъектов РФ, их основных тенденций и основных направлений реализации политической власти⁵.

С учетом проблематики магистерской работы, в отдельную группу целесообразно выделить исследования, систематизирующие основные подходы к оценке эффективности государственного управления через призму становления научных концепций⁶. Наукометрический анализ публикаций по данной проблеме позволил авторам выявить профили наиболее перспективных исследовательских фронтов, в рамках которых идет формирование современной научной мысли в данном направлении⁷. Этому способствовало и ознакомление с работами, раскрывающими основные подходы к оценке эффективности государственного управления, дающие возможность.

⁴ Аниканова Ю.А. Политическая власть и политическое управление в современной России. // Ю.А. Аниканова // Политика, экономика и инновации. - 2017. № 6 (16); - С. 2; Мирзоев А.К. Государственный суверенитет и институты обеспечения публичной политической власти // Ученые записки юридического факультета. – 2015. – № 38(48). – С. 62-65.

⁵ Бейдина Т.Е., Лобцова О.В. Факторы эффективности национальной безопасности Российской Федерации: коррупциогенный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью. – Вестник ЗабГУ, № 3(94). 2013. – с. 137;

Бейдина Т.Е. Оценка политической власти и политической системы в субъекте. – Власть, №5. 2013. – с. 56.

⁶ Матраева Л.В., Васютина Е.С. Наукометрический контент-анализ подходов к оценке эффективности государственного управления. / Л.В. Матраева, Е.С. // Социальная политика и социология. – 2018. Том 17, № 1; - С. 13-20;

Андреева О.В. Государственная финансовая политика в социальной сфере: основные подходы к изучению // Социальная политика и социология. Т. 15. 2016. № 2 (115). С. 6–12.

⁷ Федоров Л.В. Система государственного финансового контроля: основные меры по совершенствованию // Социальная политика и социология. Т. 16. 2017. № 5 (124). С. 42–49;

В отдельную группу целесообразно отнести исследования акцентирующие свое внимание на вопросах мотивации эффективной деятельности государственных гражданских служащих⁸. Данные работы стали источником для сопоставления характеристик мотивационных оснований в системе государственного управления и в гражданском сегменте труда и трудовых отношений⁹.

Для раскрытия многообразия международных методик, их достоинств и недостатков в магистерской работе были использованы исследования по данной проблематике¹⁰.

В целом, анализ научного дискурса по данной проблематике показал, что ее различные аспекты постоянно находятся в поле зрения политологов, социологов, экономистов и других представителей социальных и гуманитарных наук. Тем не менее, тема оценки эффективности государственного управления в современном мире требует дальнейшего изучения.

Цель исследования заключается в изучении специфики оценки эффективности государственного управления в современной России

Исходя из цели исследования, можно выделить следующие **задачи исследования:**

⁸ Магомедов К.О., Мараев Б.Х. Сравнительные характеристики оснований мотивации эффективной деятельности государственных гражданских служащих. / К.О. Магомедов, Б.Х. Мараев // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. Том 11, №6; – С. 16-25; Рогов И.И. Совершенствование мотивации государственных служащих в современной России//Электронный вестник Ростовского социально-экономического института.– 2014.– №1.– С. 83 – 86;

Турчинов А.И., Кононенко Т.А., Магомедов К.О. Современная кадровая политика и управление персоналом в российских организациях: социологический анализ: Монография. – М.: МАКС-Пресс, 2013. – 304 с.

⁹ Божья-Воля А.А. Особенности мотивации работников в частном секторе и на государственной службе // ARS ADMINISTRANDI. IV Проблемы управления развитием человеческого потенциала. – 2013. – № 2. – С. 47 – 58

¹⁰Мензарарь С.А. Международные методики и индексы как инструмент измерения эффективности политического управления / С.А. Мензарарь // Гуманитарный трактат. – 2018. №22; - С. 21-26;

Текеева М.У., Косов Г.В. Критерии и факторы эффективности политического управления в современном государстве / М.У. Текеева, Г.В. Косов // Сборник научных статей института социальных исследований ИНГГУ. – 2016; - С. 187-190.

1. Дать определение государственному и политическому управлению, выявить различия;

2. Изучить имеющиеся методы оценки эффективности государственного управления;

3. Проанализировать влияние политической власти на эффективность государственного управления четырех регионов РФ на примере: Саратовской области, Самарской области, Республики Мордовия, Республики Татарстан за 2013-2016 гг.;

4. Рассчитать эффективность государственного управления в четырех регионах РФ за 2013-2016 гг.

Объектом данного исследования является государственное и политическое управление

Предметом данного исследования является оценка эффективности государственного управления.

Для решения поставленных в работе задач был использован комплекс научных **методов и подходов**. Наряду с общелогическими методами анализа, в магистерской работе были использованы следующие методы.

Системный и структурно-функциональный подходы дали возможность рассмотреть составные элементы государственного управления сложившейся системы.

Сравнительный метод дал возможность рассмотреть четыре региона РФ в контексте их подхода к государственному управлению. Изучить их отличия в различных аспектах.

Индексный метод позволил охарактеризовать эффективность государственного управления в обозначенный период. Проследить динамику, сильные и слабые стороны в управлении регионов.

Источники магистерской работы обусловлены выбранной проблематикой и соответствующей структурой.

Базовое значение имели нормативно-правовые источники (Конституция РФ, Устав (Основной Закон) Саратовской области, Устав Самарской области, Конституция Республики Мордовия, Конституция Республики Татарстан.

Еще одна группа источников представлена отчетами деятельности Правительства Саратовской области, Самарской области, Республики Мордовия и Республики Татарстан.

Ключевое значение для магистерской работы имели материалы федеральной службы государственной статистики, содержащие статистические данные необходимые для расчета индекса¹¹.

Существенное значение имели также материалы содержащие отчеты о деятельности правительств четырех регионов за период с 2013 по 2016 годы.

На основе проведенного исследования сформулированы следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

В целом, исследование методов оценки эффективности государственного управления позволило констатировать, что оценить их можно двояко.

С одной стороны, количественные и качественные методы в оценке государственного управления могут быть полезным инструментом ввиду их многоаспектности и междисциплинарного характера. Методы, основывающиеся на статистике можно без труда перепроверить, зная формулу и исходные данные. Методы, основывающиеся на социологических опросах и экспертном мнении позволяют изучить аспекты, которые было бы затруднительно исследовать с помощью статистических данных (например коррупцию). Тем самым методы оценки государственного управления могут быть включены в систему оценивания эффективности системы управления в регионах.

Методы оценки эффективности государственного управления особенно значимы с учетом того, что для увеличения конкурентоспособности государства, необходимо совершенствовать систему управления и общий уровень жизни в регионах, так как они являются частью этого государства. Важное значение

¹¹ Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели. [URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/region/reg-pok17.pdf] (дата обращения 09.04.2020-15.04.2020)

оценка эффективности имеет и для прогноза оптимального вектора развития для государственного управления, определения уязвимых зон.

С другой стороны, ситуация с методами оценки эффективности государственного управления противоречива. Отсутствие единого метода, осложняет возможность оценки. Существующие методы имеют ряд недостатков, некоторые имеют перекося по параметрам, у некоторых отсутствует возможность перепроверки, какие-то могут быть субъективны. Основная причина состоит в многогранности государственного управления и в том, что эта система по своему взаимодействию связана со всеми сферами жизни общества.

Апробация результатов исследования: отдельные положения исследования были обсуждены на научной конференции, по результатам которой была опубликована статья в молодежном научном сборнике¹².

Структура работы. Магистерская работа состоит из «введения», двух глав, «заключения» и списка источников использованной литературы. Общий объем работы составляет 95 страниц.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи исследования, излагается методологическая основа, источниковая база, новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту. Приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретическая база исследования эффективности государственного управления в современном мире» включает в себя два параграфа, в которых изучается вопрос о различии государственного и

¹² Антонов А.О. Методы оценки эффективности государственного управления. Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов / под редакцией Вилкова А.А. – Саратов: Издательство «Саратовский источник» 2020. – № 8. С. 3-9

политического управления, а также дается характеристика различных методик оценки государственного управления. В результате этой главы, по первому параграфу в первой главы мы пришли к выводу:

Государственное управление – это вид государственной деятельности, осуществляющий реализацию и исполнение программ направленных на сохранение стабильности и всестороннее гармоничное развитие государства.

Государственное управление находится в постоянном взаимодействии с экономической, социальной и другими сферами общества, оказывает непосредственное организационное и ресурсное воздействие на них.

Оно играет ключевую роль в обществе, поскольку именно оно принимает легитимные властные решения, является универсальной по своему охвату, а так же имеет право к принуждению.

Для наиболее устойчивого развития и стабильности государства, государственное управление должно эффективно исполнять свои цели и задачи.

Для нашего исследования проблемы оценки эффективности государственного управления в современном мире больше всего интересным является влияние государственной власти на дистрибутивную функцию политической системы, которая проявляется в способности распределения социальных благ между индивидами и группами; а также функцию политического управления обществом, поскольку именно государственное управление в своих программах закладывает направление развития общества.

В результате этой главы, по второму параграфу мы пришли к выводу:

Рассмотренные методики оценки эффективности государственного управления являются наиболее популярными в политической науке. Они также используются странами для составления национальных методик оценки эффективности управления. При этом некоторые методики имеют ряд недостатков и иногда показатели являются либо завышенными или заниженными.

Подытожим все вышесказанное по второму параграфу первой главы. У нас сформировалось представление о различных методах и подходах к оценке эффективности государственного управления. Мы усвоили различную значимость

необходимых параметров и критериев для оценки государственного управления. Осознали наличие некоторых нюансов и недостатков имеющихся методов и подходов, которые следует принять во внимание и учесть. Оценив различные методы, используемые в приведенных выше индексах, а именно: экспертное мнение, опрос граждан, статистический анализ, анализ потоков информации; мы отдадим предпочтение статистическому анализу. Безусловно, как и любой иной приведенный метод, статистический анализ тоже не является идеальным вариантом, потому что статистические данные, приводимые властными органами, могут иметь несколько завышенные показатели и отражать реальность не полностью. Однако данный метод имеет и ряд преимуществ, индекс, основанный на статистических данных, будет не сложно верифицировать, он будет обладать должным уровнем универсальности, а также снизится влияние субъективного фактора.

Вторая глава «Анализ эффективности государственного управления субъектов РФ 2013-2016гг» включает в себя два параграфа, в которых рассматривается деятельность исполнительных органов власти четырех субъектов РФ во временном интервале 2013-2016гг, а также анализируются группы интересов в законодательных органах субъектов. Во втором параграфе разрабатывается и рассчитывается авторский индекс оценки эффективности государственного управления.

В результате этой главы, по первому параграфу мы пришли к выводу:

В результате анализа групп интересов четырех регионов мы сформировали представление о элитах этих регионов, а также наиболее развитых секторах этих регионов. Исходя из основных направлений деятельности исполнительной власти можно сказать, что разумеется элиты играют важную роль в осуществлении распределения ресурсов в обществе влияя на распределение бюджета региона. И перед нами встает вопрос, чья элита более сбалансированно подходит к вопросу распределения ресурсов. Из проделанного анализа деятельности исполнительной власти, уже можно предположить, что наиболее эффективно занимается распределением ресурсов элита Татарстана.

В результате этой главы, по второму параграфу мы пришли к выводу:

В сложившейся ситуации, система государственного управления в различных сферах, очевидно, смогла минимизировать негативный эффект от наложенных на Россию санкций. Наиболее интересными получились 2014 и 2015 годы, там у ряда регионов происходили скачки в самых разных показателях как в позитивную, так и в негативную сторону. В индексе эффективности государственного управления по итогу Республики Мордовия, Самарская область и Саратовская область почти смогли в 2016 году вернуться к показателю 2013 года, а Республика Татарстан даже продемонстрировала рост.

Разработанный индекс позволяет проанализировать и выявить наиболее проблемные сферы, которым стоит уделить больше внимания. Даже несмотря на неравнозначный вес подиндексов, перекоса в рассчитанном итоговом индексе не произошло.

В заключении подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы.

Государственное управление в своих программах задает направление, в котором должно двигаться и развиваться государство и общество.

Для нашего исследования было необходимо изучить специфику методов оценки государственного управления. Были рассмотрены 7 методик применяемых к оценке эффективности государственного управления, от различных организаций. Каждый из индексов имеет свои достоинства и недостатки, подробно описанные в работе.

Обладая политической властью законодательные органы влияют на различные аспекты региона, в частности они отвечают за распределение бюджета региона. Деятельность исполнительных органов, также обладающих политической властью, призвано реализовывать программы в самых разных сферах и освоить имеющийся бюджет. Деятельность этих органов во многом зависит от групп интересов, у которых есть доступ к политической власти в регионе. Чем больше влиятельных представителей одного лобби, тем больше шансов у них перетянуть бюджет в свою сферу, ресурсы бюджета, очевидно, не

безграничны и невозможно перетянуть средства в одну сферу, не обделив при этом другую.

Анализ отчетов о деятельности исполнительного органа каждого из четырех субъектов за 4 года проделанный и подробно описанный в параграфе 2.1, подтвердил, что основные программы направлены на те сферы представителей какого лобби больше в законодательном органе и эти сферы являются наиболее результативными.

Опираясь на официальные федеральной службы государственной статистики нами был составлен и рассчитан собственный индекс эффективности государственного управления. Разработанный индекс при необходимости может быть без труда дополнен дополнительными показателями. Например, такими как развитие цифровой инфраструктуры для электронного правительства, и показателем коррупции. Исходя из разработанного индекса можно отслеживать изменения в различных сферах деятельности государства и вносить корректировки. К недостатку можно отнести, то что он не подходит для оценки мгновенных изменений. Потенциал индекса эффективности государственного управления, как и статистических методов оценки в целом раскрывается лучше всего в долгосрочной дистанции.

Политическая власть оказывает важное влияние на эффективность государственного управления региона и подводя итог можно сказать, что эффективность государственного управления региона зависит от того насколько сбалансировано управляющая элита распределяют ресурсы в обществе.