

Экономика

УДК 351:[316.77:004]

П.Б. Акмаров, В.Ю. Войтович, Е.С. Третьякова

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Рассмотрены методологические основы оценки эффективности государственного управления с учетом комплексного характера изучаемой проблемы и необходимости привязки к условиям современной действительности. Дана разносторонняя оценка взглядов ученых на решаемую проблему с точки зрения исторических этапов развития общества и политического разнообразия государственного устройства. Подчеркивается необходимость соблюдения конституционных основ государства как незыблемой основы построения системы эффективного управления страной. Расставлены приоритетные цели государственного управления, обеспечивающие верховенство интересов граждан над интересами системы власти. Приведен анализ основополагающих документов по оценке эффективности работы органов федерального и регионального управления. Показаны отдельные стороны оценки эффективности управления в России, приведена динамика важнейших его показателей за последние годы, на основе которых выделены тенденции снижения качества государственного управления. Предложены принципы совершенствования и развития системы государственной власти. Показана роль информатизации общества в повышении качества взаимодействия субъектов и объектов управления. Определено состояние развития информационных технологий в сфере управления как базового элемента для совершенствования работы органов власти и как инструмента снижения коррупционной составляющей в системе управления.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, социальное благополучие, конституция, экономическое развитие, качество управления, информатизация, цифровизация.

Развитие экономики и общественных институтов в условиях демократизации общества и развития мировой конкуренции непременно ведет к ускорению процессов глобализации. Современные информационные технологии создают безграничные возможности для распространения информации и оказывают мультипликативный эффект на этот процесс. Информационная открытость общества меняет и ориентиры в поведенческих настроениях людей, которые отражаются в демографических показателях страны в целом или ее отдельных регионов.

В этих условиях необходимо выработать принципиально новые направления государственной политики и экономические механизмы ее реализации, способные поддерживать в оптимальном состоянии (с общественной и экономической точек зрения) систему государственного управления, способствовать решению основной задачи государства – росту благосостояния ее граждан и защите их законных прав и свобод.

Вопрос оценки эффективности государственного управления на разных этапах развития нашей страны решался по-разному, и отношение к этому вопросу часто было политизированным. Как правило, действующая номенклатурная власть считает, что только она обеспечивает высокоэффективное руководство, принижая роль предыдущих систем государственного управления и политического руководства страны.

С научной точки зрения критерии и показатели эффективности должны отражать степень выполнения государством конституционных норм, функций и задач, приведенных в основном законе государства [1]. Но эту проблему невозможно решить без системного подхода, учитывающего все стороны управления и разные уровни решения государственных задач.

Промежуточным критерием эффективности управления может стать уровень достижения поставленных целей в органах государственной власти, а именно, выполнение стратегических целей (уровень министерств и ведомств), реализация государственных программ, проектов (уровень среднего и высшего звена руководителей), решение текущих и оперативных задач (уровень работников госучреждений). Но в этом случае необходимо убедиться в обоснованности и правильности самих целей и задач, достаточности ресурсов (финансовых, материальных, трудовых и др.) для решения поставленных задач.

Вопрос повышения эффективности государственного управления является актуальным не только с точки зрения экономии ресурсов, но и обеспечения конкурентоспособности страны, поскольку только руководство страны может формировать эффективную экономическую политику, доказывая свои преимущества в мировом пространстве. В конечном итоге эти преимущества или недостатки оцениваются самими гражданами страны.

Наиболее яркими показателями эффективности управления на уровне государства являются: динамика конечных показателей производства общественных благ, таких как валовый внутренний продукт государства, индекс развития человеческого потенциала, снижение доли бедности населения. Покажем на примере первого из них как в России создаются условия для улучшения благосостояния людей по данным Росстата [2] (см. рис. 1).

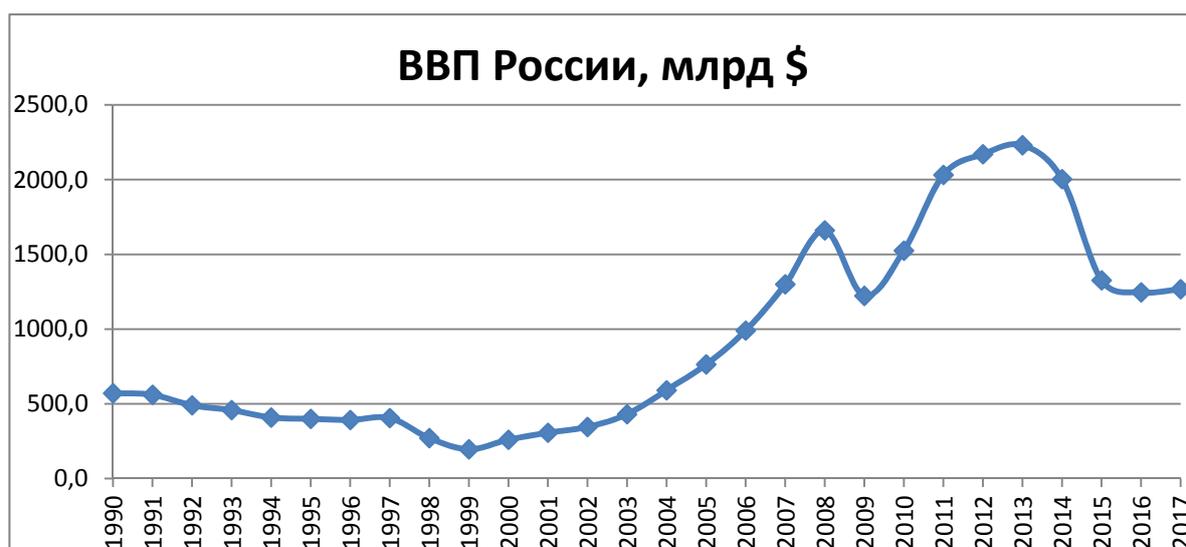


Рис. 1. Динамика изменения ВВП России, млрд \$/г.

Как видим из графика, динамика ВВП России крайне нестабильна, зависит не только от цен на энергоносители, но и политической обстановки и международных экономических трендов. Спад экономики России, который начался в 2014 г., обусловлен, главным образом, санкциями, введенными международным сообществом на политические действия России в отношении Украины. К сожалению, мобилизация внутренних резервов страны не смогла пока преодолеть эти негативные последствия санкционных действий западных и американских стран, а это значит, что эффективность государственного управления у нас остается пока на недостаточном уровне.

Рассматривая концепции эффективного управления, необходимо отметить их направленность на благо общества, удовлетворение социальных нужд населения страны. Однако все эти теоретические взгляды и концепции раскрывают лишь общие направления государственного управления, отражают конечную цель управления – удовлетворение социальных нужд граждан России. Не в полном объеме анализируется экономическая основа, позволяющая раскрыть суть рассматриваемой проблемы с учетом элементов общественного устройства, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Более глубоко и подробно рассматривается проблема концептуальной реализации социальных потребностей общества, ориентированного на создание и развитие экономического потенциала страны. Эффективность государственного управления здесь определяется в виде воздействия одних людей на других во имя их общих интересов. В этом случае во внимание принимаются социальные результаты и их последствия, а не только производственные, технологические, экономические показатели. Последние отражаются, с одной стороны, через обеспечение потребностей общества и поддержание его целостности и динамики, с другой – через удовлетворение запросов людей, создание им условий для трудовой и благополучной жизни, сохранения здоровья и нравственной чистоты [3].

На примере нашей страны покажем, как удовлетворяются социальные потребности населения. Во-первых, сегодня в России растет расслоение населения по уровню доходов. Разрыв между 10 % наиболее богатых людей страны и 10 % наиболее бедной части населения составляет 16 раз, чего нет

ни в одной развитой стране. Во-вторых, среднедушевой уровень доходов населения в последние годы имеет тенденцию к снижению, тесно коррелируя с уровнем ВВП страны (рис. 2).



Рис. 2. Динамика изменения доходов населения России

Отмечая в целом положительную тенденцию роста доходов, нельзя забывать об одновременном росте стоимости товаров и услуг, приобретаемых населением на эти доходы. Так, стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства, включая воду, электроэнергию, газ и другие виды топлива, в среднем на члена домашнего хозяйства за период с 2000 г. возросла почти в 10 раз (рис. 3).



Рис. 3. Расходы на жилищно-коммунальные услуги в России

Обращает внимание на себя тот факт, что рост цен происходит независимо от динамики доходов населения, поэтому увеличение среднедушевых доходов, которое наблюдается за последние годы, не может существенно улучшить покупательную способность населения страны.

Особый интерес представляет вывод, который основан на комплексной характеристике результатов управления через критерии и показатели социальной эффективности. В первую очередь имеются в виду критерии общей социальной эффективности систем управления, которые связаны с потребностями, интересами, целями общественного развития (как общенационального, так и регионального). Эти критерии позволяют измерить меру удовлетворения конечных потребностей через такие показатели, как уровень жизни населения (включая индивидуальное благосостояние, занятость, социальную инфраструктуру, экологическую обстановку, продолжительность жизни, прирост населения, обеспеченность больницами и медперсоналом, качество питания и др.), экономическое развитие, то есть рост общей экономической деятельности и валового внутреннего продукта [4].

В то же время управленческая деятельность носит прикладной характер. Она должна эффективно реализовывать цели и функции управления, обеспечивать подготовку и реализацию управленческих

решений, направленных на разрешение политических задач, зафиксированных первой главой Конституции Российской Федерации.

Исходя из представленных положений, под эффективностью управленческой деятельности можно понимать совокупность выработанных историческим опытом научным познанием и организаторскими способностями людей соответствующих умений, навыков, способов, средств и приемов управления. Управленческая деятельность должна в полной мере отражать социальную обстановку, выявлять резервы и оптимальные способы ее совершенствования. Именно для достижения этой цели созданы соответствующие государственные органы управления – субъекты управления. Под их воздействием происходят изменения в управляемых объектах: в социально-экономических процессах, в общественных институтах, а также в деятельности различных социальных групп населения. При этом необходимо понимать, что органы государственного управления как надстроечное явление одновременно являются по отношению к обществу, человеку объектами управления. Это императивно закреплено конституционным принципом народовластия, согласно которому «... носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [1. С. 18].

В современных условиях необходимо пересмотреть само понятие государственного управления. По своей сути государственная власть – это органы управления, сформированные гражданами и наделенные полномочиями в рамках определенных политических задач. В демократическом правовом государстве граждане сами определяют характер своих общественных отношений, что закрепляется законодательно. Особенно ярко этот принцип выражен в системе органов местного самоуправления, который реализован не только в функциональном разнообразии решаемых этими органами задач, но и формами организации местного самоуправления [5].

Степень удовлетворенности населения качеством и эффективностью государственного управления отражается через комплекс поведенческих показателей людей, характерных для страны в целом (уровень федеральной власти) или ее отдельных регионов (уровень регионального управления). Граждане страны, не удовлетворенные качеством принимаемых решений и низкой эффективностью управления, вынуждены принимать различные меры для поддержания уровня своей жизни и удовлетворения своих духовных и материальных потребностей. Наиболее ярким свидетельством неудовлетворенности людей качеством управления является отток граждан из страны. На рис. 4 показана динамика миграции граждан из России.



Рис. 4. Миграция населения России в зарубежные страны

Из показателей, представленных на рис. 4, видно, что стабильная динамика удовлетворенности населения, которая складывалась в конце 90-х гг. прошлого столетия и в начале этого века, резко начала ухудшаться с 2011 г., что привело к росту оттока населения из страны. Все эти факты говорят о необходимости кардинальных преобразований в системе государственного управления.

Сегодня необходим существенный поворот к формированию государственного управления нового типа, способный поднять уровень доверия граждан к государству. Целевая ориентация совершенствования управления заключается в том, чтобы, во-первых, максимально обеспечить развитие

экономики и на этой основе удовлетворять материальные потребности общества. Во-вторых, формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами. В-третьих, повышать эффективность форм государственно-управленческой деятельности, которая должна складываться из последовательно и системно образующихся элементов. Именно эта последовательно-логическая связь обеспечит научность управления и эффективное выполнение поставленных задач субъекту управления.

Исходя из необходимости государственного контроля за эффективностью государственного управления в субъектах страны, Президентом Российской Федерации утвержден соответствующий Указ [6], где определено 24 показателя, характеризующих качество управления регионом. В следующей таблице представлена динамика наиболее существенных показателей эффективности работы органов государственной власти (по данным Росстата [2]).

Таблица 1

Показатели эффективности государственного управления в России

Показатели	Годы			
	2014	2015	2016	2017
Ожидаемая продолжительность жизни	70,93	71,39	71,87	72,70
Динамика реальной начисленной заработной платы	101,2	91,0	100,8	102,9
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	11,2	13,3	13,3	13,2
Коэффициент миграционного прироста	19,2	16,8	17,9	14,4
Суммарный коэффициент рождаемости	1,750	1,777	1,762	1,621

При снижении эффективности государственного управления, подтвержденного такими показателями, как доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, коэффициент миграционного прироста, суммарный коэффициент рождаемости, численность работников в органах власти страны в последние годы продолжает расти (см. табл. 2). С 2000 г. произошел рост количества государственных и муниципальных служащих почти в два раза. Особое внимание обращает на себя почти трехкратный рост персонала в федеральных государственных органах. Эту тенденцию невозможно объяснить с точки зрения обеспечения социально-экономической эффективности государственного управления.

Таблица 2

Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации

Показатель	Годы				
	2000	2014	2015	2016	2017
Всего	1161,5	2211,9	2176,4	2146,3	2172,9
Из них: в федеральных государственных органах	521,0	1454,3	1434,1	1409,7	1438,4
в государственных органах субъектов Российской Федерации	192,8	264,3	261,9	259,3	262,2
в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований	448,0	493,3	480,4	477,2	472,2
Всего на 10 тыс. человек населения	79,4	153,6	148,5	146,2	147,9

Анализируя указанные аспекты эффективности государственного управления, мы поддерживаем концептуальные выводы ученых о значимости государственного управления, которое должно осуществляться от имени и во благо населения. С тем, чтобы управление осуществлялось более эффективно, необходимо исследовать и поставить в основу общественного устройства Российской Федерации политическую и экономическую системы. Именно они являются главенствующими, а их успешное функционирование позволит добиться достойного эффекта в удовлетворении социальных нужд населения.

В связи с этим политика государства должна исходить прежде всего из потребностей материального развития общества и с учетом действия объективных экономических законов. Экономика всегда была и остается первичным и это необходимо брать за основу при решении стратегических вопросов управления государством, а политика вторичным, надстроечным явлением. В связи с этим основоположники научного коммунизма подчеркивали зависимость государственной власти любого исторического типа от экономического базиса общества. В то же время они отмечали, что она в свою очередь активно воздействует на весь процесс развития материальной основы общества. Государственная власть должна способствовать экономическому развитию, направлять это развитие, тогда материальное производство будет развиваться гораздо быстрее [7].

Научные достижения и технологические новшества, характерные для пятого и особенно шестого технологического уклада, которое переживает сейчас человечество, создали огромные предпосылки для повышения эффективности не только материального производства, но и системы управления, включая государственное управление [6]. Современный этап развития общества характеризуется активной информатизацией всех процессов управления и расширением информационной открытости деятельности человека и государства.

Информационный бум, который начался с развитием глобальных компьютерных сетей, получил в нашей стране мощный толчок сверху, благодаря реализации стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [8]. В соответствии с этой стратегией Правительство Российской Федерации приняло государственную программу «Цифровая экономика Российской Федерации» [9], рассчитанную до 2024 г.

По данным Росстата [10] на сегодняшний день практически все органы государственной власти и более 90 % органов местного самоуправления используют в своей работе сеть Интернет. При этом более 50 % межведомственного взаимодействия осуществляется сегодня в форме электронного документооборота.

Одним из наиболее эффективно развивающихся направлений данной программы является оказание государственных услуг посредством Интернет-технологий (см. табл. 3). За последние 5 лет доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, возросла в 4 раза и сегодня более половины граждан страны получают эти услуги в электронном виде.

Таблица 3

Показатели развития информатизации в сфере государственного управления

Показатели информатизации государственного управления	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Доля органов государственной власти и местного самоуправления, использовавших Интернет в своей деятельности, %	94,6	95,0	94,5	95,5	94,8
Доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме межведомственного документооборота, %	49,2	61,7	44,9	40,4	50,1
Доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности исследуемого населения, %	10,7	10,6	18,4	28,8	42,3
Доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги, %	30,8	35,2	39,6	51,3	64,3

Перспективы развития информационных технологий в сфере оказания государственных услуг трудно переоценить. Цифровизация здесь не только сокращает существенно финансовые затраты, но и значительно ускоряет все технологические процессы и в конечном итоге повышает качество государственного и муниципального управления. Учитывая приоритет удовлетворенности населения при решении вопросов его повседневной жизни, необходимо совершенствовать систему оказания госу-

дарственных услуг в электронном виде, в том числе за счет расширения функционала действующего сегодня портала «Госуслуги».

Сложившаяся в последние годы тенденция увеличения количества работников государственных и муниципальных структур при сокращения численности управляемого ими населения является совершенно неоправданной. Эта проблема может и должна быть решена в первую очередь на основе расширения применения информационных технологий. По нашим предварительным оценкам цифровизация функций государственного управления позволит сократить на 45 % аппарат государственной и муниципальной власти. При этом качество управления поднимется на более высокий уровень, а коррупционная составляющая методов управления сведется к минимуму за счет открытости всех управленческих процессов, сокращения элементов прямого взаимодействия объектов и субъектов управления.

В конечном итоге в любом демократическом государстве эффективность управления напрямую зависит от отношений, которые складываются между взаимодействующими элементами системы управления. Каждый из них, в зависимости от занимаемой должности, имеет соответствующий статус. Субъект управления на первое место должен ставить обязанности по отношению к управляемому объекту, а не права. Эффективное государственное управление должно строиться на следующих основополагающих принципах:

– расстановка управляемых объектов на профессиональной и конкурсной основе (по штатному расписанию);

– обеспеченность рабочих мест необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функциональных обязанностей, соответствующая заработная плата;

– возможность управляемого объекта решать необходимые для сосуществования социальные потребности.

Только при соблюдении этих принципов субъект управления может применять свои права по отношению к управляемому объекту, то есть потребовать от управляемого объекта эффективного выполнения поставленных задач. Реализация отмеченных принципов может быть наиболее эффективной только при расширенном использовании современных информационных технологий.

Указанные направления в комплексе позволят модернизировать процесс политического управления в современных условиях, решать более эффективно и целенаправленно социально-экономические задачи государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Войтович В.Ю. Государственное (административное) управление: учеб. пособие. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2012. С. 132-134.
2. Российский статистический ежегодник: стат. сб. М.: Росстат, 2017. 758 с.
3. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие. СПб: Питер, 2004. 325 с.
4. Глазунова Н.И. Государственное муниципальное административное управление: учебник. М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2008. 438 с.
5. Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления: учеб. пособие. Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. С. 220-221.
6. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc>.
7. Маркс К. Избранные произведения, 1940. Т. 1. С. 351, 362.
8. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc>.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.
10. Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/figure/anketa1-4.html.

Поступила в редакцию 14.12.2018

Акмаров Петр Борисович, кандидат экономических наук, профессор, заведующий кафедрой
ФГБОУ ВО «Ижевская ГСХА»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 11
E-mail: izgsha_ur@mail.ru

Войтович Валерий Юрьевич, доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru

Третьякова Екатерина Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Ижевская ГСХА»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 11
E-mail: izgsha_ur@mail.ru

P.B. Akmarov, V.Yu. Voitovich, E.S. Tretiakova

INCREASE OF GOVERNANCE EFFICIENCY IN THE CONDITIONS OF THE INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT

Methodological bases for estimating the efficiency of the government taking into account a complex character of a problem being studied and necessity of linking to conditions of modern reality are considered. A comprehensive estimation of scientists' views on the problem being solved from the point of view of historical stages of society development and political variety of state form of government is given. The authors emphasize the need to comply with the constitutional foundations of the state, as firm bases for building a system of effective governance of the country. The priority purposes of governance providing the supremacy of citizens' interests over the interests of the power system are set. The analysis of basic documents for evaluating the effectiveness of the work of federal and regional government bodies is given. Some aspects of management efficiency assessment in Russia are shown, and the dynamics of its most important indicators in recent years are given, on the basis of which tendencies of decrease in the quality of governance are highlighted. Principles of improvement and development of the system of governance are offered. The role of informatization of society in improving the quality of interaction between the subjects and objects of governance is shown. The condition of development of information technologies in the field of management is defined as a basic element for improving the work of the authorities and as a tool for reducing the corruption component in the management system.

Keywords: government, efficiency, social well-being, constitution, economic development, quality of governance, informatization, digitalization.

Received 14.12.2018

Akmarov P.B., Candidate of Economics, Professor, Head of the Department
Izhevsk State Agricultural Academy
Studencheskaya st., 11, Izhevsk, Russia, 426069
E-mail: izgsha_ur@mail.ru

Voitovich V.Yu., Doctor of Law, Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru

Tretyakova E.S., Candidate of Economics, Associate Professor
Izhevsk State Agricultural Academy
Studencheskaya st., 11, Izhevsk, Russia, 426069
E-mail: izgsha_ur@mail.ru