

К 30-ЛЕТИЮ ВОЛОГОДСКОГО НАУЧНОГО ЦЕНТРА РАН

DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.1

УДК 338(470); ББК 65.050.11(2Рос)

© Шабунова А.А., Кожевников С.А.

Эффективность государственного управления в исследованиях сотрудников ВолНЦ РАН*



Александра Анатольевна

ШАБУНОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: aas@vscc.ac.ru

ORCID: 0000-0002-3467-0921; ResearcherID: E-5968-2012



Сергей Александрович

КОЖЕВНИКОВ

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru

ORCID: 0000-0001-9063-6587; ResearcherID: I-8373-2016

Аннотация. В статье рассматриваются актуальность проблематики для современной России, основные этапы развития и ключевые направления исследований сотрудников Вологодского научного центра РАН по вопросам оценки и обеспечения эффективности государственного управления. Эта тема является сквозной в деятельности сотрудников Центра с самого момента его основания в 1990 году. Обосновано, что спектр изучаемых при этом вопросов, а также используемых методов постоянно развивался. Показано, как формировались повестка и тематика работ,

* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Для цитирования: Шабунова А.А., Кожевников С.А. Эффективность государственного управления в исследованиях сотрудников ВолНЦ РАН // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 5. С. 9–21. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.1

For citation: Shabunova A.A., Kozhevnikov S.A. Public administration efficiency in studies of the Vologda Research Center of RAS. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no 5, pp. 9–21. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.1

представлены полученные результаты, их научная и практическая значимость, перспективные направления дальнейших исследований по данной теме. Выявлена низкая эффективность государственного управления в России в период рыночных реформ 90-х гг. XX века, приведшая к кризисным последствиям в экономике и обществе. Названы ключевые проблемы системы государственного и муниципального управления 2000-х гг. и современного этапа, ограничивающие осуществление модернизационных процессов в стране. Статья позволяет оценить вклад вологодских ученых в развитие теории, методологии, а также инструментария оценки и повышения эффективности государственного и муниципального управления в России.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность государственного управления, муниципальные образования, методы оценки.

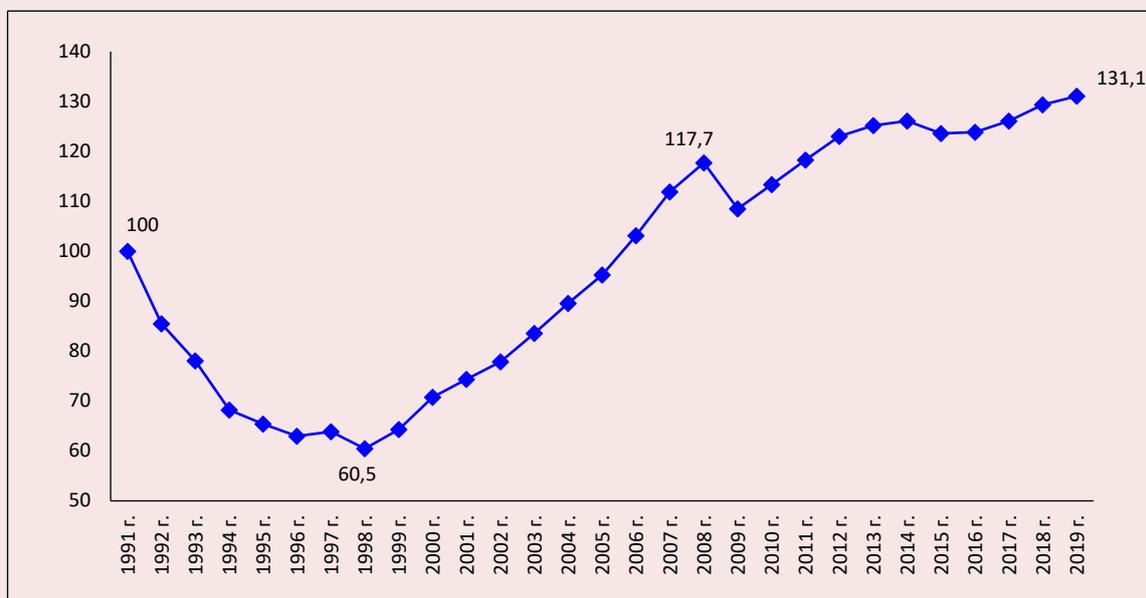
Введение

Разрушение плановой системы хозяйствования и «шоковый» переход России в 90-е гг. XX века к рынку привели к резкому обострению проблем социально-экономического развития страны, снижению уровня и качества жизни населения. Так, после 1991 года наблюдалось обвальное падение ВВП с ежегодными темпами более 6%, в результате чего к 1998 году экономика России сжалась почти на 40% (рисунок), а реальные располагаемые доходы граждан упали более чем в

два раза (к 1999 году более ¼ населения (41,6 млн человек) имели доходы ниже величины прожиточного минимума).

Сложившаяся ситуация требовала повышения роли государства в регулировании социально-экономических процессов, что признавалось на самом высоком уровне власти. Так, в 1999 году будущий Президент РФ В.В. Путин в своей предвыборной статье «Россия на рубеже тысячелетий» обратил внимание на необходимость усиления роли государства, институтов

Динамика ВВП России в 1991–2019 гг., % к 1991 году



Источник: данные Росстата.

гражданского общества в модернизации экономики и жизни страны в целом¹. И в дальнейшем на важность повышения эффективности управления неоднократно обращали внимание первые лица государства².

Однако сложившаяся к настоящему времени система государственного управления в стране, несмотря 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 [1].

Указанные выше обстоятельства актуализируют задачу научного обоснования и практической реализации комплекса мероприятий по повышению эффективности государственного управления в России с учетом достижений зарубежной и отечественной науки.

Наиболее существенный вклад в исследование теории оценки и практики повышения эффективности государственного управления (в экономической, социальной, политико-правовой сферах) внесли такие известные зарубежные ученые, как С. Гренди [2], Д. Кетл [3], М. Крозье [4], С. Лазар [5], А. Манзур³, С. Ньюланд [6], Д. Синк [7], Дж. Стиглиц [8], В. Томпсон [9] и др.

¹ Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Российская газета. 1999. 30 дек.

² В.В. Путин. «Самое главное – повышение эффективности управления и отраслями, и экономикой в целом... с полной персонализацией ответственности за это достижение или, наоборот, за отсутствие результатов» (Источник: Путин потребовал повысить эффективность управления экономикой // Деловая газета «Взгляд». 2016. 13 июля. URL: <http://vz.ru/news/2016/7/13/821281.html>). Д.А. Медведев: «Низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны» (Источник: Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании XV Международного инвестиционного форума «Сочи-2016». URL: <http://government.ru/news/24729/>).

³ Manzoor A., 2014. A Look at Efficiency in Public Administration. Past and Future. SAGE Open October-December 2014: 1–5. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

Именно переход к рынку и трансформационные процессы в системе государственного управления России в 90-х гг. XX века привели к росту научного интереса отечественных исследователей в сфере повышения эффективности государственного управления. Среди ведущих российских авторов, занимающихся данной проблематикой, в том числе в свете развития теоретико-методологических основ и практики реализации региональной социально-экономической политики, можно отметить работы Л.И. Абалкина [10], Г.В. Атаманчука [11], Х. Вольманна [12], С.Ю. Глазьева [13], Н.И. Глазуновой [14], А.Г. Гранберга [15], М.Г. Делягина [16], Б.А. Денисова⁴, Н.В. Зубаревич [17], В.А. Ильина [18], В. Иноземцева [19], С.Г. Кара-Мурзы [20], В.Н. Лаженцева [21], В.Н. Лексина [22], Д.С. Львова [23], О.С. Сухарева [24], С.С. Сулакшина [25], А.В. Клименко [26], А.И. Татаркина [27], А.Н. Швецова [28] и др.

Существенный вклад в развитие теоретико-методологических основ, инструментария повышения эффективности управления на региональном и местном уровне внесли и научные сотрудники Вологодского научного центра РАН, который в этом году отмечает 30-летие со дня основания.

Эффективность государственного управления – приоритетная тематика исследований Вологодского научного центра РАН

Проблематика исследований Вологодского научного центра РАН (ВолНЦ РАН, тогда – Вологодский научно-координационный центр Российской академии наук) с самого его основания в 1990 году была посвящена вопросам оценки и обеспечения эффективности управления национальной и региональной экономикой в целях повышения уровня и качества жизни населения. Идейным вдохновителем и руководителем исследований выступает научный руководитель Центра, член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор Владимир Александрович Ильин.

Следует отметить, что данная тема является сквозной и, по сути, методологически и идеологически интегрирует все остальные направ-

⁴ Денисов Б.А., Богачева Г.Н. Десять очерков по политической экономии / Гос. ун-т упр., Ин-т фин. менеджмента; каф. полит. экономии. М.: ГУУ, 2001. 90 с.

ления исследований Центра. За короткий по научным и историческим меркам период (30 лет) в ВолНЦ РАН, на наш взгляд, фактически с нуля удалось сформировать коллектив из опытных и молодых исследователей. Перед ними стоят нетривиальные задачи не только научного, но и прикладного характера, которые успешно решаются. Об этом, в частности, свидетельствует тесное сотрудничество Центра с ведущими научными учреждениями России по данной проблематике, органами власти региона и муниципалитетами области при разработке стратегических документов социально-экономического развития территорий и отдельных отраслей и др. Ряд сотрудников организации в настоящее время продолжает свою профессиональную деятельность на управленческих должностях в органах государственной власти.

Тематика научных изысканий всегда отвечала вызовам времени и была посвящена поиску глубинных причин, возможных последствий тех или иных явлений; разработке адекватных для определенного времени механизмов повышения эффективности государственного управления на всех уровнях. Этому способствовало также активное использование результатов собственных полевых работ. По сути, в рамках рассматриваемого научного направления в ВолНЦ РАН был разработан комплексный механизм оценки эффективности государственного управления на основе как данных официальной статистики, так и экспертных и социологических опросов бизнеса и населения.

Для более глубокого понимания спектра вопросов, а также используемых при этом методов, на наш взгляд, целесообразно более подробно рассмотреть специфику эволюции исследований на каждом этапе.

На *первом этапе (1990–2000 гг.)* ученые ВолНЦ РАН уделяли внимание острому кризису в экономике, развитию методологии (опираясь на труды Л.И. Абалкина, А.Г. Гранберга, А.Е. Когута, Д.С. Львова, А.И. Татаркина, В.Н. Лаженцева), разработке методических рекомендаций и инструментария по адаптации систем управления на региональном и местном уровнях власти к рыночным условиям хозяйствования.

В этот период вышла в свет монография «Вологодская область: движение к рынку»

(В.А. Ильин (рук.), А.А. Пашко, М.Ф. Сычев) [29]. В ней авторы показали сложность и противоречивость процессов трансформации экономических и социальных процессов в регионе в ходе реформирования, их влияние на жизнь населения области; научно обосновали рекомендации по дальнейшей реализации экономических реформ и повышению их эффективности.

Проблемы развития промышленного сектора Вологодской области (например, спад промышленного производства в регионе в 1990–1997 гг. на 42%; снижение инвестиционной активности, рост налогов и пр.) и мероприятия по повышению эффективности управления данной сферой нашли отражение в комплексной работе «Модернизация промышленного сектора региона» (В.А. Ильин) [30].

Целый ряд трудов в этот период был посвящен поиску резервов повышения эффективности управления лесопромышленным (В.В. Грачев, В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, А.С. Шулев) [31] и агропромышленным (А.А. Пашко, М.Ф. Сычев, В.А. Ильин) [32] комплексами, развитию малого предпринимательства (В.А. Ильин) [33], общественным финансам региона (колл. авт. под рук. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева) [34], обоснованию «точек роста» региональной экономики (колл. авт. под рук. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева) [35].

Для расширения эмпирической базы исследований о ходе и последствиях рыночных реформ, получения обратной связи об эффективности реализуемых управленческих мер в Центре в этот период были организованы регулярные опросы руководителей промышленных и сельскохозяйственных предприятий (мониторинг функционирования промышленности Вологодской области; функционирования и развития сельскохозяйственных организаций региона (с 1993 года); в дальнейшем получены свидетельства о государственной регистрации баз данных). Результаты мониторинга показали низкую эффективность государственного управления указанными сферами (в 1993–1994 гг. почти 2/3 опрошенных руководителей промышленных предприятий области считали федеральную экономическую политику неправильной) и необходимость усилить государственное регулирование экономики с применением широкого спектра прямых и косвенных методов.

С 1993 года в Центре стали проводиться первые социологические опросы населения (мониторинговые замеры общественного мнения населения Вологодской области по оценке политической и экономической ситуации в стране и регионе). С осени 1995 года строится общеобластная репрезентативная выборка, опросы уже осуществлялись по единой методике в Вологде, Череповце и 7 районах области (Бабаевский, Великоустюгский, Вожегодский, Грязовецкий, Кирилловский, Никольский и Тарногский). Полученные при этом результаты свидетельствовали, что более 60% опрошенных отрицательно оценивали происходящие в стране в 90-е гг. перемены.

С августа 2000 года в областную выборку был включен Шекснинский район⁵. С 2005 года такой инструментариум распространен и на территорию СЗФО. Проводимые опросы позволяют провести те замеры эффективности государственного управления, по которым информация Росстата и его территориальных органов не дает полной картины (например, отношение людей к различным сферам общественной жизни, деятельности властных структур, стабильность политической и экономической ситуации в стране), выявить глубинные причины и возможные последствия тех или иных социальных процессов.

Полученные социологические данные не только представляют собой сугубо научный интерес, но и выступают информационной базой для принятия управленческих решений, являются предметом широких дискуссий на заседаниях региональных и местных органов власти, а также институтов гражданского общества, в СМИ и т. д. Таким образом, в ВолНЦ РАН еще в первый период его становления как научного центра был разработан и апробирован комплексный механизм оценки эффективности государственного управления на основе данных официальной статистики, экспертных и социологических опросов бизнеса и населения.

Особенно остро проблемы социально-экономического развития в этот период обозна-

чились на муниципальном уровне, что потребовало осуществления научных исследований по вопросам организации планирования и повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в условиях рынка (*В.А. Ильин (рук.), А.С. Якуничев, А.Н. Зуев, Т.В. Ускова*) [36]. Авторами была обоснована необходимость применения стратегического подхода к управлению социально-экономическим развитием территорий, высказан ряд предложений по организации системы планирования развития г. Вологды с учетом успешного опыта европейских городов.

Эмпирической базой для выработки научно обоснованных рекомендаций по повышению эффективности управления социально-экономическим развитием города в этот период стал проводившийся с 1994 года мониторинг условий проживания населения г. Вологды (в 2012 году получено свидетельство о государственной регистрации этой базы данных). Исследование позволяло оценивать уровень удовлетворенности граждан условиями проживания как в городе в целом, так и своем микрорайоне; деятельностью органов местного самоуправления, что крайне важно при разработке рекомендаций по совершенствованию социально-экономической политики города.

Обоснованный стратегический подход к управлению был успешно апробирован и внедрен коллективом Центра (*под науч. рук. В.А. Ильина*) при совместной с органами власти разработке концепций социально-экономического развития территорий на долгосрочный период (г. Вологды (конец 90-х гг.), Вологодского и Грязовецкого муниципальных районов), развития отдельных отраслей (например, Концепция стабилизации работы и развития лесопромышленного комплекса Вологодской области на период 1998–2005 гг.).

Эволюция исследований Центра по вопросам государственного управления территориями и отраслями на *втором этапе (2000–2008 гг.)* происходила в условиях относительной стабилизации ситуации в стране и роста экономики за счет благоприятной конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей; начала административной реформы, а также реформирования института местного самоуправления.

⁵ Опрос проводится каждые два месяца, выборка охватывает 1500 жителей региона в возрасте 18 лет и старше (ошибка не превышает 3%). В качестве основного метода мониторинга используется анкетирование по месту жительства респондентов.

В этот период расширились и углубились исследования, связанные с проблемами управления комплексным экономическим развитием Вологодской области (*колл. авторов под рук. В.А. Ильина* [37; 38; 39]), обеспечения ее устойчивого развития (*Т.В. Ускова* [40]), в том числе путем реализации кластерной политики [41], активизации инвестиционных процессов в регионе (*Е.С. Губанова* [42]). На основе изучения протекающих процессов предложены конкретные направления и механизмы формирования промышленной политики (*О.С. Москвина* [43]), разработан комплекс мер для повышения эффективности таких отраслей промышленности, как машиностроение, черная металлургия и др.

Довольно широкий пласт исследований Центра в этот период был посвящен вопросам повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона. С 2007 года в ВолНЦ РАН ведется мониторинг, предназначенный для оценки результатов реформирования института местного самоуправления, выявления проблем и разработки рекомендаций по повышению эффективности функционирования органов региональной и муниципальной власти. В 2014 году получено свидетельство о государственной регистрации базы данных. Специальная анкета ежегодно рассылается по всем муниципальным образованиям Вологодской области (муниципальным районам, городским округам, городским и сельским поселениям). Итоги проведенного анализа свидетельствуют о снижении имеющихся у муниципалитетов возможностей по решению существующих проблем (например, в своих ответах на это указывают более ¼ глав сельских поселений области); низкой эффективности взаимодействия региональных и местных органов власти; власти, бизнеса и населения.

В этот период научными сотрудниками разработаны методический инструментарий для создания многоуровневой системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципалитета (*В.А. Ильин, А.С. Якуничев, А.Н. Зуев, Т.В. Ускова, А.А. Смирнов*) [44; 45]; научно обоснована необходимость формирования системы непрерывного планирования, органично сочетающей элементы тактического (среднесрочного) и оперативного планирования, способной выступить в качестве меха-

низма реализации стратегии (*Т.В. Ускова*) [46]. Созданы методический инструментарий для оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципально-образовательного образования; эффективные формы взаимодействия между региональными, районными и поселенческими органами власти (*Д.Е. Амелин, Д.П. Жаравин, Н.А. Пахолков*) [47; 48] и др.

Острый финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. стал в определенном смысле переломной точкой в развитии экономики России: он привел к спаду производства в большинстве отраслей экономики, инвестиционной активности в частном секторе; на фоне снижения цен на сырьевые ресурсы на мировых рынках обострились проблемы в бюджетной системе регионов страны. Эти обстоятельства актуализировали задачу по совершенствованию системы государственного управления, в том числе на основе научного поиска новых факторов роста экономики.

Третий этап (2009 г. – н. в.) развития в ВолНЦ РАН исследований, касающихся проблематики эффективности государственного управления, характеризовался расширением спектра научных задач и переходом от изучения процессов, относящихся преимущественно к Вологодской области, к рассмотрению состояния и проблем социально-экономического развития регионов Северо-Западного федерального округа, а также экономики России в целом.

Особого внимания заслуживают комплексные исследования данного периода, посвященные анализу особенностей и проблем социально-экономического развития России с точки зрения обеспечения ее национальной безопасности. Коллективом авторов под руководством *В.А. Ильина и Т.В. Усковой* [49] были выявлены ключевые угрозы и возможности обеспечения экономического роста России в условиях исчерпания экспортно-сырьевой модели развития; с опорой на успешный мировой опыт научно обоснованы эффективные механизмы диверсификации промышленности, формирования неиндустриальной экономики, определены задачи и направления реформирования межбюджетных отношений в России.

В фокусе внимания ученых в этот период находится один из базовых аспектов государственного управления – бюджетная политика. В 2010–2014 гг. проводилось исследование, по-

священное изучению особенностей бюджетного кризиса регионов РФ, методов повышения их бюджетной обеспеченности [50; 51] (*В.А. Ильин (рук.), Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова*). Оно показало, что ввиду негативного влияния мирового финансово-экономического кризиса уровень бюджетной обеспеченности Вологодской области снизился. В числе ключевых факторов этого – значительное сокращение налоговых поступлений (по итогам 2009 года налоговые доходы консолидированного бюджета уменьшились на 40% по сравнению с уровнем 2008 года; в 2010 году – на 21%); усиление зависимости регионов от помощи из федерального центра; бюджетный дефицит; увеличение долговых обязательств; высокий уровень льготного налогообложения. Для оценки уровня бюджетной обеспеченности региона разработаны методика оценки результативности межбюджетного регулирования (*А.И. Поварова, М.А. Печенская*) [52], концептуальные предложения по усилению стимулирующей и инвестиционной функций межбюджетных отношений, а также расширению организационно-экономических инструментов государственного регулирования в данной сфере.

Отдельное направление исследований в этот период посвящено изучению эффективности бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (*Т.В. Ускова, А.И. Поварова, А.В. Галухин*)⁶. Разработана методика оценки эффективности бюджетных расходов в рамках реализации долгосрочных целевых программ, по результатам апробации которой доказана низкая эффективность реализации целого ряда государственных программ в Вологодской области.

Новую веху в развитии системы государственного управления в России ознаменовало принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Исследователи ВолНЦ РАН, наряду с несомненной своевременностью и достоинствами данного документа, акцентировали внимание на ряде не-

решенных вопросов в системе стратегического планирования, сформулировали предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства, связанного с организацией стратегического планирования в стране [53].

В этот период началось масштабное исследование, посвященное изучению влияния интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие регионов и состояние их бюджетной системы (*В.А. Ильин (рук.), А.И. Поварова, М.Ф. Сычев*) [54; 55]. На основе методического подхода к анализу отчетности вертикально-интегрированных структур по международным и российским стандартам была проведена оценка производственно-финансовой деятельности крупных субъектов черной металлургии в России с точки зрения влияния экономических интересов собственников корпораций на устойчивое социально-экономическое национальное и региональное развитие.

Доказано, что государственное регулирование деятельности крупнейших хозяйствующих субъектов в сырьевом секторе экономики России в части распределительных отношений малоэффективно. Так, после кризиса 2008 года доля головных активов металлургических холдингов в формировании бюджетов регионов базирования снизилась в 1,3–2,5 раза, в том числе: Череповецкого металлургического комбината – с 40 до 13%; Магнитогорского – с 20 до 8%; Новолипецкого – с 50 до 30%, горно-металлургической компании «Норникель» – с 30 до 24%, Братского алюминиевого завода – с 3 до 1,5% [56]. При этом авторами доказано, что на фоне неуклонного падения платежей в бюджет под видом возврата экспортного НДС металлургическим корпорациям ежегодно компенсировалось более 40 млрд руб., или 40–100% фактически уплаченных налогов. Это девальвировало их участие в мобилизации бюджетных доходов.

Научно обоснованы предложения по преодолению олигархической сущности и содержания деятельности российских металлургических корпораций. Основные из них касаются мер законодательного характера в части установления налогов на вывоз капитала, введения единой ставки налога на дивиденды, отмены возврата экспортного НДС, пересмотра

⁶ Эффективность бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (на примере Вологодской области): заключительный отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, А.И. Поварова, А.В. Галухин. Вологда, 2013. 120 с.

администрирования налога на прибыль, совершенствования ценовой политики в отношении крупного бизнеса [57]. По расчетам авторов, реализация указанных мероприятий позволит увеличить дополнительные налоговые поступления от корпораций черной металлургии (ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», «Новолипецкий металлургический комбинат») в консолидированный бюджет РФ и территориальные бюджеты субъектов РФ.

Исследование не ограничивалось изучением деятельности предприятий черной металлургии: авторы рассматривали также влияние финансовых результатов деятельности нефтегазовых корпораций на формирование бюджетов; обосновывали предложения по повышению эффективности государственного управления в части корректировки денежно-кредитной политики в интересах стабилизации макроэкономической ситуации в стране и опережающего развития; реформированию бюджетной системы и др. [58].

Интерес у читателей, на наш взгляд, вызовут монографии [59; 60], где объединены ключевые статьи научного руководителя ФГБУН ВолНЦ РАН, члена-корреспондента РАН, д.э.н., профессора В.А. Ильина, главного редактора журнала «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз», которыми открывались выпуски в период 2012–2018 гг. Сквозная тема всех публикаций – политический и социально-экономический дискурс эффективности государственного управления на всех уровнях власти (федеральном, региональном, местном). В них представлен обширный и глубокий аналитический материал о путях решения данной проблемы, базирующийся на собственных исследованиях автора и сотрудников научного коллектива Центра.

В.А. Ильин обозначил «болевы́е точки», замедляющие экономические и социальные преобразования в стране: приверженность властной элиты к компрадорскому олигархическому капиталу, проникающая во все этажи власти коррупция, разрастающаяся дифференциация уровня жизни населения. Предлагаются конкретные меры по защите безопасности страны и регионов, обеспечению господства в российском государстве принципов социальной справедливости, непрерывного наращивания

человеческого капитала. Материалы книг сопровождаются таблицами и графиками, характеризующими динамику отношения населения к различным ветвям власти на основе проводимых ВолНЦ РАН многолетних мониторинговых социологических измерений.

Глубинный анализ результатов осуществляемых в Центре на постоянной основе опросов нашел отражение в регулярно издаваемом с 2013 года бюллетене «Эффективность государственного управления в оценках населения».

Схожая проблематика рассматривается и в работах молодых сотрудников ВолНЦ РАН. Так, в монографии «Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения» (С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова) с учетом обоснованных авторами методических подходов (целевого и функционального) доказана низкая эффективность государственного управления в России и ее регионах в постсоветский период, приведшая к кризисным явлениям (кризис бюджетов, снижение инвестиционной и инновационной активности, дальнейшее увеличение неравенства населения по уровню доходов и др.). Опираясь на анализ нормативно-правовых, программных документов и практики, обосновано, что специфическими чертами управления на современном этапе, снижающими его эффективность, выступают несогласованность действий органов власти, противоречивость управленческих решений, принимаемых на различных уровнях, низкое качество стратегического планирования и др.

В связи с этим крайне актуальной становится задача совершенствования управления, в том числе на базе использования современных методов (бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии, государственно-частное партнерство и др.). Показано, что важную роль должна играть новая промышленная политика, в число основополагающих направлений которой входит стимулирование развития цепочек с высокой добавленной стоимостью в ключевых отраслях экономики, обоснованы ее приоритетные направления. На примере успешной отечественной практики доказана эффективность внедрения проектного управления в деятельность властных структур; подтверждено, что активизация данных процессов требует развитой институционально-правовой и организационной среды [61].

Проблемы повышения эффективности управления являются весьма значимыми и для муниципального уровня, поскольку институт местного самоуправления постоянно реформируется, перед местными властями остро встают вызовы, требующие поиска адекватных ответов. Выполненные в эти годы исследования позволили определить основные векторы повышения эффективности управления развитием территорий, в том числе на основе совершенствования региональной социально-экономической политики по отношению как к муниципальным образованиям в целом⁷ [62], так и отдельным территориям (моногородам [63], сельским территориям [64] и др.). В перечне предложений (*Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников, Е.А. Гутникова*) [65] на муниципальном уровне находятся организация территориального общественного самоуправления (ТОС) и применение механизма самообложения граждан как формы повышения эффективности их участия в местном самоуправлении; внедрение механизмов муниципально-частного партнерства; формирование эффективного механизма районно-поселенческого взаимодействия.

Значимым инструментом региональной политики по решению социально-экономических вопросов локальных территорий выступает развитие института государственно-частного (муниципально-частного) партнерства. В ходе исследования этих вопросов (*С.А. Кожевников*) были разработаны концептуальные основы управления экономикой региона на основе развития партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в такой значимой для обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований сфере, как жилищно-коммунальное хозяйство; предложены методика интегральной оценки состояния ЖКХ муниципалитетов и методический инструментарий для оценки эффективности проектов партнерства на всех стадиях их жизненного цикла с учетом достижения баланса интересов всех основных участников [66].

⁷ Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: учебное пособие. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2017. 136 с.

Эффективность государственного управления на современном этапе и перспективы исследований

Указом Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2018 г. № 204 были определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года, а Указом от 21 июля 2020 г. № 474 — и до 2030 года⁸. В качестве инструментального обеспечения при реализации этих целей выступают 13 национальных проектов развития России на период 2019–2024 гг.

Коллектив ВолНЦ РАН провел комплексное исследование, посвященное анализу основных положений данных документов, а также ключевых рисков их реализации⁹. Полученные авторами выводы в значительной степени коррелируют с мнением ведущих экспертов из научной сферы, государственного управления, общественности относительно «узких» мест реализации данных стратегических документов. В работах доказано, что ключевыми рисками реализации нацпроектов на современном этапе являются слабый учет региональных составляющих и территориальных особенностей развития; недостаточная проработанность механизмов их реализации; слабая корреляция нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами; некоторые целевые показатели недостаточно обоснованы или весьма труднодостижимы и т. п. [67].

⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474.

⁹ Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-аналит. издание / В.А. Ильин, Т.В. Ускова, А.А. Шабунова, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов, С.С. Патракова, И.А. Секушина, М.А. Лебедева. Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. 93 с.; Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Научно-технологическая сфера и предпринимательство: науч.-аналит. издание / В.А. Ильин, Е.А. Мазилко, А.А. Шабунова, А.Е. Кремин, В.С. Усков, Д.А. Алферьев, Е.П. Кузнецова, Н.О. Якушев. Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. 75 с.; Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Социальная сфера: науч.-аналит. издание / А.А. Шабунова, В.А. Ильин, О.Н. Калачикова, Г.В. Леонова, М.А. Головчин, М.А. Груздева, С.С. Ипатова, К.Н. Калашников. Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. 68 с.

В качестве перспективных направлений исследований по данной проблематике, на наш взгляд, следует отметить изучение путей трансформации системы управления на всех уровнях для поиска ответов на вызовы и угрозы развития, связанные как с глобальными процессами в мировой экономике (например, переходом к новому технологическому укладу), так и с повесткой, которая стала особенно актуальна лишь в 2020 году (вспышка новой коронавирусной инфекции и пр.).

Литература

1. Ильин В.А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 4. С. 9–34.
2. Grandy C. The “efficient” public administrator: Pareto and a well-rounded approach to public administration. *Public Administration Review*, 2009, no. 69, pp. 1115–1123.
3. Kettl D.F. The future of public administration. *Journal of Public Affairs Education*, 1999, no. 5, pp. 127–134.
4. Crozier M., Friedberg E. *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil, 1977. 512 p.
5. Lazar C.G. The principle of efficiency and public administration reform. Case study: Organizational change. In: *National and European values of public administration in the Balkans. International Conference on National and European Values of Public Administration in the Balkans*, 2011, no. 4, pp. 300–309.
6. Newland C.A. The Public Administration Review and ongoing struggles for connectedness. *Public Administration Review*, 2000, vol. 60, no.1, pp. 20–38.
7. Синк Д.С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение: пер. с англ. / общ. ред. и вступ. ст. В.И. Данилова-Данильяна. М.: Прогресс, 1989. 528 с
8. Stiglitz J.E. Redefining the role of the state: What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made? In: *Paper Presented at the Tenth Anniversary of MITI Research Institute*. Tokyo, 1998.
9. Thompson W. *Practical Directions for the Speedy and Economical Establishment of Communities on the Principles of Mutual Co-operation, United Possessions and Equality of Exertions and the Means of Enjoyments*. London: Strange and E. Wilson, 1830.
10. Абалкин Л.И. Логика экономического роста. М.: Институт экономики РАН, 2002. 228 с.
11. Атаманчук Г.В. Проблемы повышения эффективности административно-правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. 2013. С. 34–47.
12. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социс. 2010. № 10. С. 93–99.
13. Глазьев С.Ю., Батчиков С.А. Эффективность государственного управления / под общей ред. С.Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Изд-во ООО «Консалтбанкир», 1998. 848 с.
14. Глазунова Н.И. Государственное управление как система. М.: Изд. центр ГУУ, 2001. 373 с.
15. Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. 2001. № 9. С. 15–28.
16. Делягин М.Г. Идеология возрождения. Как мы уйдем из нищеты и маразма. М.: Форум, 2000. 192 с.
17. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
18. Ильин В.А. Эффективность государственного управления: точка зрения главного редактора. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 320 с.
19. Иноземцев В.Л. Что случилось с Россией. М.: Алгоритм, 2014. 256 с.
20. Кара-Мурза С.Г. Аномия в России: причины и проявления. М.: Научный эксперт, 2013. 264 с.
21. Лаженцев В.Н. Содержание, системная организация и планирование территориального развития. Екатеринбург; Сыктывкар, 2014. 236 с.
22. Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1 (73). С. 3–39.

23. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. 2-е изд., доп. М.: Экономика, 2005. 603 с.
24. Сухарев О.С. Теория эффективности экономики. М.: Финансы и статистика, 2009. 369 с.
25. Качество и успешность государственных политик и управления: монография / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян, И.Б. Орлов, С.М. Строганова. М.: Научный эксперт, 2012. 496 с.
26. Клименко А.В. Модернизация функционала исполнительной власти и ее результаты // Проблемы современного государственного управления в России: мат. науч. семинара. Вып. 4 (25). Проблема оценки качества государственного управления. М.: Научный эксперт, 2009. С. 6–47.
27. Татаркин А.И. Оценка результативности управления государственной собственностью // Journal of new economy. 2005. № 11. С. 3–8.
28. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010. 320 с.
29. Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. Вологда: ВНКЦ РАН, 1995. 132 с.
30. Ильин В.А. Модернизация промышленного сектора региона. Вологда: Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 1998. 178 с.
31. Лесопромышленный комплекс: проблемы и решения / В.В. Грачев, В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, А.С. Шулев. 2-е изд., доп. Вологда: Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 1999. 56 с.
32. Пашко А.А., Сычев М.Ф., Ильин В.А. Агропромышленный комплекс района: реформа и развитие. Вологда, 1997. 98 с.
33. Ильин В.А. Малое предпринимательство в Вологодской области. СПб., 1998. 39 с.
34. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы. Вологда: Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2000. 154 с.
35. Резервы экономического роста / М.Ф. Сычев, А.А. Пашко, О.С. Москвина [и др.]. Вологда, 2000. 107 с.
36. Стратегия управления муниципальными образованиями: монография / В.А. Ильин, А.С. Якуничев, А.Н. Зуев, Т.В. Ускова. Вологда: Вологод. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2000. 114 с.
37. Стратегия развития региона: монография / В.А. Ильин (рук.) [и др.]. Вологда: Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2004. 227 с.
38. Региональная стратегия экономического роста – 2015: монография / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. 220 с..
39. Проблемы регионального развития: 2009–2012: монография / В.А. Ильин [и др.]; рук. и науч. ред. В.А. Ильин. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. 215 с.
40. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.
41. Производственные кластеры и конкурентоспособность региона: монография / колл. авт. под рук. Т.В. Усковой. Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2010. 246 с.
42. Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. 2-е изд. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. 135 с.
43. Москвина О.С. Промышленная политика-ядро модернизации экономики. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ, 2003. 136 с.
44. Стратегия управления муниципальными образованиями: монография / В.А. Ильин, А.С. Якуничев, А.Н. Зуев, Т.В. Ускова. Вологда: Вологод. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2000. 114 с.
45. Мониторинг развития муниципальных образований / Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов [и др.]. Вологда: Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2002. 125 с.
46. Ускова Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований. Вологда: Вологод. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2003. 158 с.
47. Амелин Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. 180 с.

48. Жаравин Д.П., Пахолков Н.А. Стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципального образования: стратег. цели и приоритеты развития территор. образований, орг. упр. на муницип. уровне, мониторинг реализации стратегии соц.-экон. развития р-на: монография. Вологда: ВоГТУ, 2005. 143 с.
49. Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста: монография / колл. авторов; под науч. руководством чл.-кор. РАН В.А. Ильина и д.э.н. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 300 с.
50. Ускова Т.В., Поварова А.И., Орлова В.С. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 166 с.
51. Поварова А.И. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона: препринт. Вологда, 2011. 40 с.
52. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
53. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63–67. DOI: 10.15838/esc/2014.4.34.6
54. Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 102 с.
55. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.
56. Ильин В.А., Поварова А.И. Крупнейшие металлургические корпорации и их роль в формировании бюджетных доходов: монография. Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. 204 с.
57. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия – 2020: проблемы реализации: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. 188 с.
58. Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.
59. Ильин В.А. Эффективность государственного управления: точка зрения главного редактора. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 320 с.
60. Ильин В.А., Морев М.В. Эффективность государственного управления. Политический цикл 2012–2018: точка зрения главного редактора. Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. 411 с.
61. Кожевников С.А., Копытова Е.Д. Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения: монография. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 208 с.
62. Ворошилов Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: оценка эффективности и особенности реализации в современных условиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 58–75. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4
63. Моногород: управление развитием / Т.В. Ускова, Л.Г. Иогман, С.Н. Ткачук, А.Н. Нестеров, Н.Ю. Литвинова; под ред. д.э.н. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 220 с.
64. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Комплексное развитие сельских территорий – задача государственной важности // Проблемы развития территории. 2019. № 6 (104). С. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2019.6.104.1
65. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
66. Кожевников С.А., Ускова Т.В. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 148 с.
67. Кожевников С.А. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // Проблемы развития территории. 2020. № 1 (105). С. 64–77. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.5

Сведения об авторах

Александра Анатольевна Шабунова – доктор экономических наук, доцент, директор, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: aas@vscc.ac.ru)

Сергей Александрович Кожевников – кандидат экономических наук, заместитель заведующего отделом, ведущий научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru)

Shabunova A.A., Kozhevnikov S.A.

Public Administration Efficiency in Studies of the Vologda Research Center of RAS

Abstract. The article discusses the relevance of the problem for modern Russia, the main stages of development, and key research areas of employees of the Vologda Research Center RAS on the issues of evaluating and ensuring public administration efficiency. This topic has been a cross-cutting issue in the work of the Center employees since its foundation in 1990. The authors have proved that the variety of the studied issues, as well as the used methods, has been constantly developing. The paper demonstrates the formation of the agenda and subject of the work, and presents the achieved results, their scientific and practical significance, and promising areas for further studies on this topic. The authors reveal low public administration efficiency in Russia during the period of market reforms in the 1990s, which led to the crisis consequences in the economy and society. The article explores the key issues of public and municipal administration in the 2000s and at the current stage, limiting the implication of modernization processes in the country. The research makes it possible to evaluate the contribution of Vologda scientists to the development of theory, methodology, and tools for evaluating and improving the efficiency of public and municipal administration in Russia.

Key words: public administration, public administration efficiency, municipalities, evaluation methods.

Information about the Authors

Alexandra A. Shabunova – Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, Director, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: aas@vsccac.ru)

Sergey A. Kozhevnikov – Candidate of Sciences (Economics), Deputy Director, Leading Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: _sa@bk.ru)

Статья поступила 24.09.2020.