

## Предпосылки низкой эффективности государственного управления

Т.Х. Сохроков

Кабардино-Балкарская государственная сельскохозяйственная академия им.В.М. Кокова, Нальчик

Существенный рост расходных обязательств государства, с одной стороны, отражает социально ориентированные процессы в экономическом развитии, а с другой – обостряет проблему их эффективного использования. Государственные структуры, становясь непосредственными участниками основных экономических отношений, становятся приоритетными факторами экономического роста при условии их эффективного функционирования. Но поскольку деятельность государства является многосторонней и многоуровневой, то определение качества государственного управления становится актуальной научной задачей.

В настоящее время мониторинг эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти (ОИВ) осуществляется как внутри системы ОИВ (вышестоящими органами власти), так и вне ее (сторонними коммерческими и некоммерческими организациями, в т.ч. рейтинговыми агентствами). В качестве используемых методик используются различные подходы к оценке деятельности ОИВ, всю совокупность которых, условно, можно разделить на две группы:

- отраслевые подходы, ориентированные на исследование отдельных аспектов функционирования региональной системы;
- интегральные подходы, сосредоточенные на оценке комплекса основных параметров, характеризующих социально-экономические процессы в регионе.

Можно привести ряд широко используемых на сегодняшний день методологий определения эффективности региональных ОИВ [2,3,4,7]. В качестве таковых следует отметить:

- методологию оценки конкурентоспособности региона (Всемирный экономический форум) и кредитоспособности региона («АК&М» и «Рейтинговое агентство Эксперт»);
- методологию оценки инвестиционной привлекательности (Рейтинговое агентство «Эксперт»);
- рейтинг субъектов по индексу развития человеческого потенциала (ПРО ООН).

Несмотря на многообразие существующих в настоящее время подходов к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, ни один из них не дает комплексной оценки процесса предоставления государственных услуг в рамках системы ОИВ.

Рассмотрим в качестве примера Инвестиционный рейтинг российских регионов, составленный Рейтинговым агентством «Эксперт» в 2011 году. В таблице 1 отражена информация, позволяющая представить итоговую оценку проведенного «Эксперт РА» исследования. В частности, в таблице отражены результаты расчетов индексов потенциала и рисков социально-экономического развития, совокупное значение которых в итоге и представляет определенный уровень инвестиционной привлекательности субъектов РФ. Эти же данные представлены на рисунке 1 в виде диаграммы рассеяния. Также на рисунке 1 нанесены сегменты, разделяющие плоскость диаграммы на отдельные сегменты, соответствующие определенному уровню инвестиционного рейтинга.

Таблица 1 – Инвестиционный рейтинг российских регионов в 2011 году. По оценке  
Рейтингового агентства «Эксперт»\*

№ п/п	Субъект РФ	Индекс риска	Индекс потенциала	Инвест. рейтинг	№п /п	Субъект РФ	Индекс риска	Индекс потенциала	Инвест. рейтинг
1	г.Санкт-Петербург	0,187	2,910	1А	43	Смоленская область	0,311	0,634	3В1
2	Краснодарский край	0,155	2,760	1А	44	Ставропольский край	0,253	1,139	3В1
3	Московская область	0,183	2,950	1А	45	Тамбовская область	0,218	0,652	3В1
4	Белгородская область	0,168	1,424	2А	46	Тверская область	0,282	0,740	3В1
5	Ростовская область	0,190	1,943	2А	47	Томская область	0,257	0,751	3В1
6	Липецкая область	0,182	0,740	3А1	48	Тульская область	0,259	0,892	3В1
7	г.Москва	0,222	3,000	1В	49	Тюменская область	0,242	1,101	3В1
8	Красноярский край	0,283	2,521	1В	50	Удмуртская Республика	0,342	0,729	3В1
9	Свердловская область	0,266	2,624	1В	51	Ульяновская область	0,262	0,676	3В1
10	Иркутская область	0,321	1,395	2В	52	Хабаровский край	0,293	0,968	3В1
11	Кемеровская область	0,283	1,671	2В	53	Чувашская Республика	0,342	0,729	3В1
12	Нижегородская область	0,322	1,913	2В	54	Ямало-Ненецкий авт. округ	0,269	1,073	3В1
13	Новосибирская область	0,285	1,485	2В	55	Ярославская область	0,267	0,829	3В1
14	Пермский край	0,306	1,928	2В	56	Амурская область	0,312	0,476	3В2
15	Республика Башкортостан	0,225	1,976	2В	57	Еврейская авт. область	0,320	0,204	3В2
16	Республика Татарстан	0,217	2,388	2В	58	Ивановская область	0,339	0,533	3В2
17	Самарская область	0,245	2,005	2В	59	Ненецкий авт. округ	0,284	0,155	3В2
18	Ханты-Манс.авт. окр.-Югра	0,261	1,715	2В	60	Новгородская область	0,278	0,504	3В2
19	Челябинская область	0,272	1,919	2В	61	Орловская область	0,336	0,532	3В2
20	Алтайский край	0,267	1,120	3В1	62	Псковская область	0,296	0,523	3В2
21	Архангельская область	0,332	0,684	3В1	63	Республика Адыгея	0,281	0,330	3В2
22	Астраханская область	0,282	0,600	3В1	64	Республика Мордовия	0,327	0,497	3В2
23	Брянская область	0,304	0,703	3В1	65	Республика Хакасия	0,310	0,351	3В2
24	Владимирская область	0,242	0,859	3В1	66	Забайкальский край	0,382	0,695	3С1
25	Волгоградская область	0,291	1,191	3В1	67	Мурманская область	0,353	0,786	3С1
26	Вологодская область	0,287	0,659	3В1	68	Республика Дагестан	0,480	0,964	3С1
27	Воронежская область	0,261	1,050	3В1	69	Республика Карелия	0,379	0,579	3С1
28	Калининградская область	0,290	1,000	3В1	70	Кабард.-Балк. Республика	0,351	0,539	3С2
29	Калужская область	0,215	0,900	3В1	71	Камчатский край	0,431	0,430	3С2
30	Кировская область	0,319	0,598	3В1	72	Карач.-Черк. Республика	0,390	0,338	3С2
31	Курская область	0,265	0,811	3В1	73	Костромская область	0,377	0,407	3С2
32	Ленинградская область	0,203	1,098	3В1	74	Курганская область	0,355	0,473	3С2
33	Омская область	0,257	1,017	3В1	75	Магаданская область	0,463	0,339	3С2
34	Оренбургская область	0,246	1,050	3В1	76	Республика Алтай	0,365	0,212	3С2
35	Пензенская область	0,301	0,674	3В1	77	Республика Калмыкия	0,482	0,188	3С2
36	Приморский край	0,307	1,150	3В1	78	Республика Марий Эл	0,357	0,382	3С2
37	Республика Бурятия	0,320	0,687	3В1	79	Респ. Сев. Осетия-Алания	0,413	0,532	3С2
38	Республика Коми	0,304	0,700	3В1	80	Чукотский авт. округ	0,471	0,259	3С2
39	Республика Саха (Якутия)	0,319	1,183	3В1	81	Республика Ингушетия	0,538	0,249	3Д
40	Рязанская область	0,283	0,685	3В1	82	Республика Тыва	0,572	0,221	3Д
41	Саратовская область	0,250	1,166	3В1	83	Чеченская Республика	0,600	0,365	3Д
42	Сахалинская область	0,234	0,628	3В1					

\* таблица составлена автором на основе данных [5]

Из таблицы 1 и рисунка 1 становится видно, что большинство отечественных регионов в 2011 году имело инвестиционный рейтинг «3В1» – пониженный потенциал совместно с умеренным риском. Данный уровень рейтинга объединяет те регионы, которые обладают незначительным потенциалом социально-экономического развития в условиях присутствия умеренного риска, что в совокупности удовлетворительно характеризует эффективность работы региональных органов исполнительной власти, которые создали и поддерживают на подведомственных территориях все необходимые условия для существования устоявшихся рыночных отношений, без обеспечения

возможности ускоренного социально-экономического развития. Наиболее типичными представителями данной группы являлись: Алтайский край, Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская и Воронежская области и ряд других субъектов Федерации.

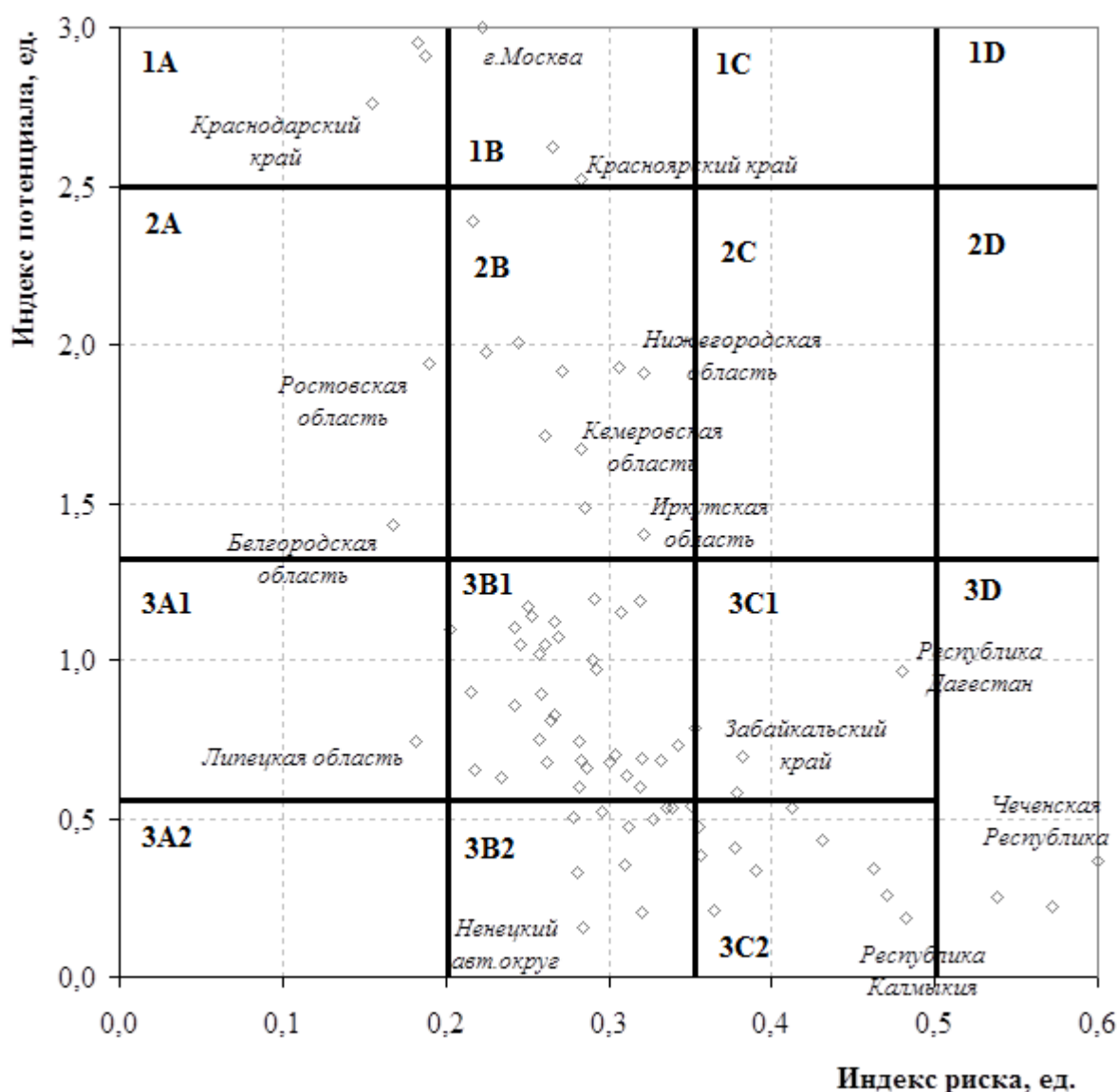


Рисунок 1. Дифференциация российских регионов по инвестиционному рейтингу в 2011 году. По оценкам Рейтингового агентства «Эксперт» (диаграмма построена автором на основе данных таблицы 1)

Кроме того, из таблицы 1 и рисунка 1 видно, что среди российских регионов существуют и регионы, инвестиционный рейтинг которых находится на самом высоком уровне – «1А» – максимальный потенциал при минимальном риске. Таким рейтингом обладает г.Санкт-Петербург, Краснодарский край и Московская область. В свою очередь, среди российских регионов есть и явные аутсайдеры по значениям инвестиционного рейтинга. Им присвоена самая низка из возможных оценок уровня инвестиционного рейтинга – «3D» – минимальный потенциал при максимальном риске. Здесь идет речи о Республике Ингушетия и Тыва, а также Чеченской Республике.

В качестве основного вывода, сделанного авторами опубликованного исследования Рейтингового агентства «Эксперт», было отражено мнение по поводу того, что происходит постепенное снижение инвестиционных рисков в субъектах РФ.

При этом основными точками роста, за которыми следуют частные инвесторы, становятся масштабные государственные программы. Однако риски для частных инвесторов, значительная часть которых связана с низким качеством государственного управления, по-прежнему остаются высокими.

Как правило, в настоящее время выделяют две основные причины низкой эффективности отечественного государственного аппарата в регулировании экономики: неработоспособная структура функционирующей государственной системы и низкий кадровый ресурс, на основе которого и построено функционирование данной системы.

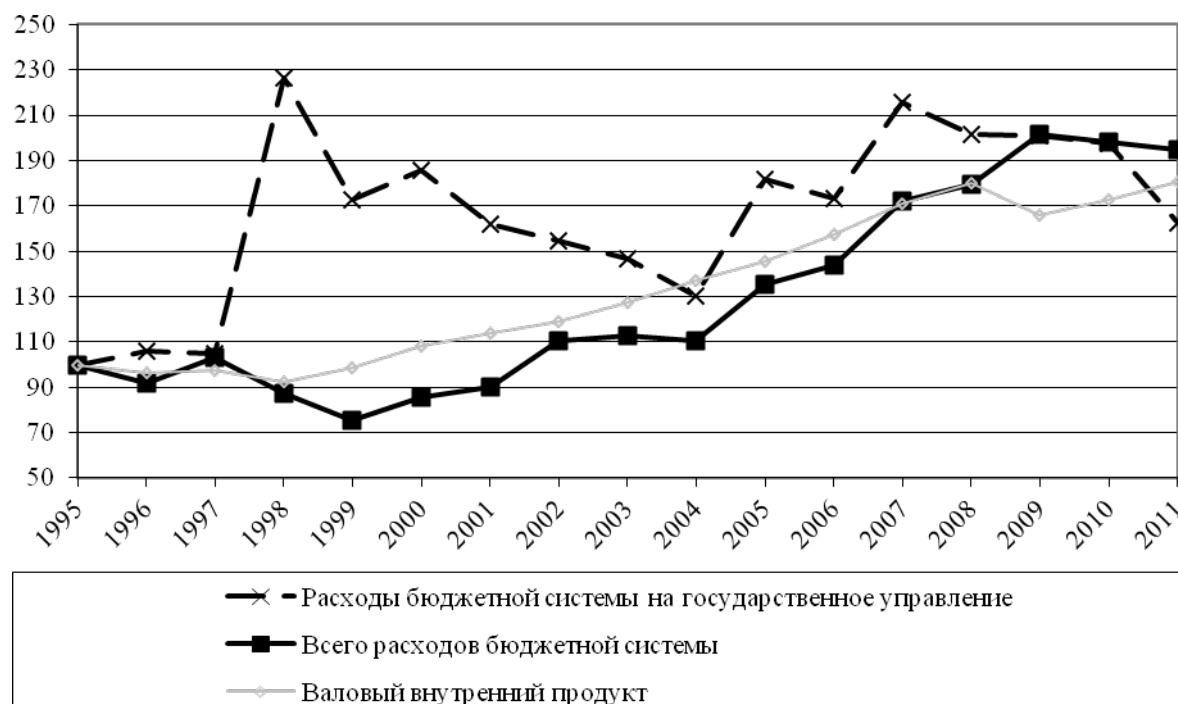


Рисунок 2. Динамика изменения расходов бюджетной системы на государственное управление в сравнении с динамикой общих расходов бюджетной системы и динамикой валового внутреннего продукта, в ценах 1995 года, в % к 1995 году (график рассчитан и построен автором на основе данных[1])

На рисунке 2 представлены графики, отражающие динамику изменения расходов бюджетной системы на государственное управление в сравнении с динамикой общих расходов бюджетной системы и динамикой валового внутреннего продукта, в сопоставимых ценах. Видно, что в целом темпы расходов бюджетной системы увеличивались сопоставимо с темпом роста показателей ВВП, превысив их в последние пять лет. Также за рассматриваемый промежуток времени следует отметить рост темпов расходов бюджетной системы на государственное управление. Видно, что наибольшее увеличение расходов на государственное управление наблюдалось в кризисные периоды 1998 и 2008 годов.

При этом базисные темпы роста расходов на государственное управление практически на всем рассматриваемом промежутке времени были выше показателей роста общих расходов бюджетной системы и роста объемов ВВП, из чего можно заключить, что в это время происходило наращивание объема расходов на обеспечение работы органов государственной власти.

Таблица 2 – Расчет показателей изменения объема ВВП и расходов Консолидированного бюджета

Российской Федерации в период с 2000 по 2011 годы\*

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Индексы-дефляторы валового внутреннего продукта, в % к:								
- предыдущем у году	137,6	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	111,6	115,8
- 2000 году	100,0	219,9	253,3	288,2	340,0	346,8	386,9	448,0
Валовой внутренний продукт, млрд.руб.:								
- в основных рыночных ценах	7305,6	21609,8	26917,2	33247,5	41276,8	38807,2	45172,7	54585,6
- в ценах 2000 года	7305,6	9827,1	10628,3	11535,4	12140,8	11191,3	11677,0	12183,2
Расходы Консолидированного бюджета Российской Федерации, млрд.руб.:								
- в основных рыночных ценах	1960,1	6820,6	8375,2	11378,6	13991,8	16048,3	17616,7	19994,6
- в ценах 2000 года	1960,1	3101,7	3307,0	3947,9	4115,4	4628,0	4553,8	4462,7
Доля расходов Консолидированного бюджета РФ в общем объеме ВВП, %								
	26,8	31,6	31,1	34,2	33,9	41,4	39,0	36,6
Базисные темпы роста показателей, в % к 2000 году:								
- ВВП	100,0	134,5	145,5	157,9	166,2	153,2	159,8	166,8
- Расходы Кон.бюджета РФ	100,0	158,2	168,7	201,4	210,0	236,1	232,3	227,7
Цепные темпы прироста показателей, в % к предыдущему году:								
- ВВП	-	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,3	4,3
- Расходы Кон.бюджета РФ	-	22,4	6,6	19,4	4,2	12,5	-1,6	-2,0

\* таблица рассчитана и составлена автором на основе данных [1,6]

Также в современном обществе сложилось однозначное суждение о том, что рост количества государственных служащих отрицательно сказывается на эффективности функционирования системы регулирования экономики. В период с 1999 по 2009 год число лиц, замещающих государственные должности, увеличилось в 1,7 раз. Числом работников органов государственной власти, формально не являющихся госслужащими, за этот же период времени увеличилось в 1,8 раз, что в совокупности приблизилось к численности государственного аппарата всего позднего СССР.

Таким образом, налицо ситуация низкой эффективности функционирования отечественной системы государственного регулирования экономического развития. Если считать государство неким сервисом по управлению страной, то становится ясно, что чем больше в этом сервисе работников и чем дороже он обходится стране, тем ниже его эффективность.

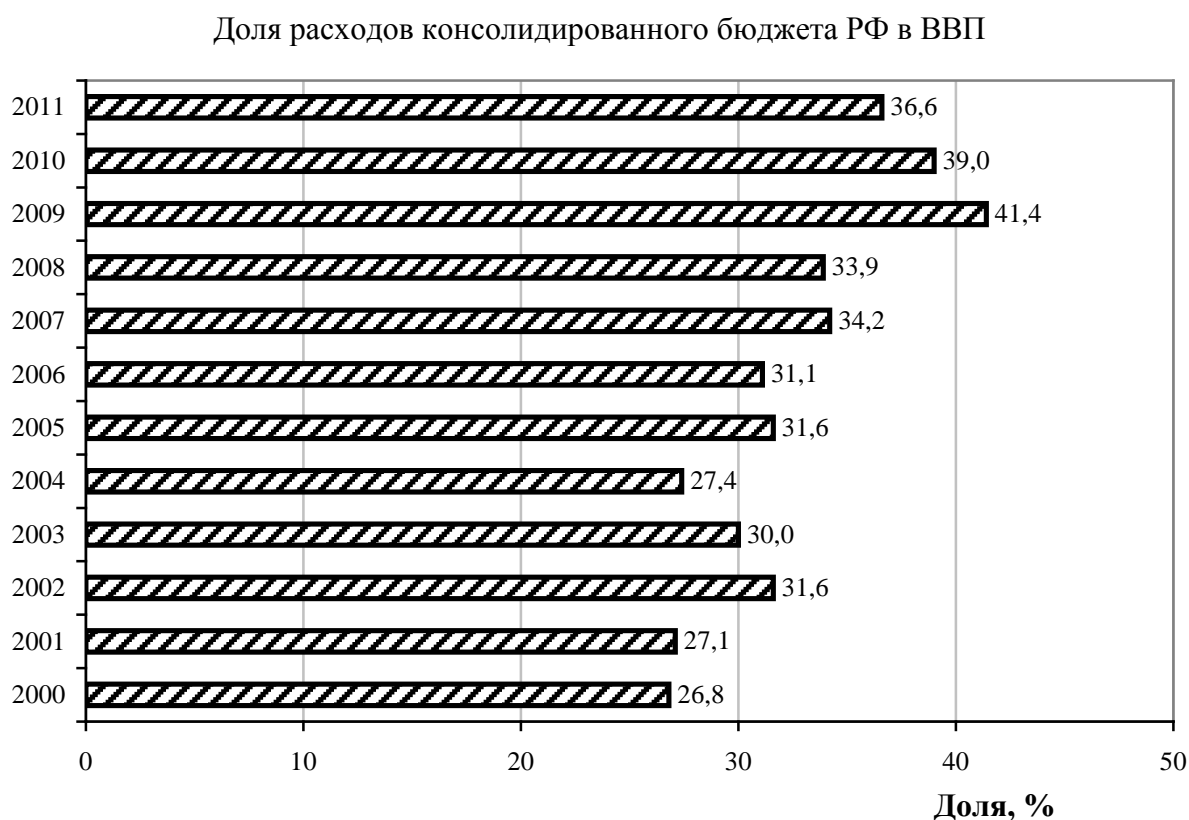


Рисунок 3. Сопоставление изменения показателей объема ВВП и расходов консолидированного бюджета РФ в период с 2000 по 2011 годы, с корректировкой на инфляционные изменения (графики и диаграммы рассчитаны и построены автором на основе данных [1,6])

В таблице 2 представлена информация для расчета показателей изменения объема ВВП и расходов Консолидированного бюджета Российской Федерации в период с 2000 по 2011 годы. Также в таблице представлены показатели индексов-дефляторов ВВП, необходимые для корректировки инфляционного воздействия на

показатели ВВП и расходов Консолидированного бюджета и приведению их рядов динамики к сопоставимым ценам.

В условиях увеличения доли расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в структуре валового внутреннего продукта (рис. 3), можно говорить о том, что в рассматриваемый период имеет место процесс экстенсивного наращивания сферы государственных услуг, сопровождающегося снижением ее социально-экономической эффективности.

При этом, в последние десятилетия в мировом развитии существенно меняются содержание, роль и функции государственных структур. Во многом это связано с образовавшейся дихотомией процессов глобализации и регионализации, которые стали определяющими в усложняющейся многоуровневой системе хозяйственных связей. Кроме того, усиливаются доминантные тенденции развития сферы услуг в постиндустриальном обществе и, особенно, в формирующейся экономике знаний.

Во всех этих процессах и тенденциях активную системную роль играют государства, осуществляя свои многочисленные функции общественного управления на основе соответствующих бюджетных расходов. При этом перераспределительные формы государственной деятельности посредством бюджетных инструментов все более активно замещаются производительными, предполагающими обеспечение граждан так называемыми общественными благами, которые, в свою очередь, связаны с оказанием определенной совокупности услуг.

Эффективность государственных расходов становится приоритетом в условиях опережающего роста функциональной роли нового сектора государственных услуг (как формы общественного сектора) в развитии экономики сервиса и знаний. Это означает приоритет новых экономических отношений, носящих как всеобщий, так и исключительно частный характер (т.е., имеет место разрешение вечного противоречия между частным и всеобщим).

Наряду с этим, специфика современных государственных услуг заключается в многоформатности экономических отношений, когда во взаимоотношениях производителя и потребителя одновременно представлен сложный спектр общественных отношений по поводу создания и использования фондов денежных средств на муниципальном, региональном и федеральном уровне. Эффективность последних особенно важна в условиях больших пространственных размеров территории, когда государственные услуги становятся реальным фактором развития производства и трансформации системы к экономике знаний.

### **Литература:**

1. Аналитическая информация // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/tab1.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab1.xls); [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/tab4.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab4.xls).

2. Беляев А.Н., Кузнецова Е.С., Смирнова М.В., Цыганков Д.Б. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – С.20.

3. Кулаченко Г.М. Качество: возможности применения в государственном и муниципальном управлении // Менеджмент качества. – 2008. – №1. – С.72-75.

4. Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – №1(18). – С.12-18.

5. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России 2010-2011 годов // Рейтинговое агентство «Эксперт». – С.14-19

6. Российский статистический ежегодник. 2011: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2011. – С.307, 577, 578.

7. Справка по интегральным показателям качества государственного управления  
// Центр Стратегических Разработок. – URL: [http://www.csr.ru/\\_upload/editor\\_files/file0097.doc](http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc).