
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КРИТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

Гараев М.М.

Совершенствование государственного управления региональным развитием экономики предполагает усиление взаимосвязи между достигнутыми результатами и сформулированными целями. В данной статье автор анализирует теоретические проблемы и предлагает пути совершенствования критериального обеспечения анализа эффективности экономики региона.

Одним из важных условий повышения качества государственного управления является анализ достигнутых результатов. Именно в зависимости от наличия необходимого методического обеспечения решения данных задач и его качества будет определяться потенциал для постоянного самосовершенствования внутренних механизмов развития данного сектора экономики независимо от модели государства. Например, С.В. Наумов, исследуя проблемы становления «предпринимательской» модели государства, отмечает: «Очевидно, что приоритетной задачей... государства должно быть преодоление внутренней неэффективности государственного аппарата...» [1, с. 92]. Исследование результатов государственного управления региональным развитием экономики предполагает разработку четкой системы показателей их оценки. Именно от качества таких показателей будет зависеть характер принимаемых управленческих решений в практической деятельности органов государственной власти.

В научной литературе, посвященной анализу теории государственного управления, предлагаются различные подходы к определению его сущности. Д.Х. Роземблум предлагает различать менеджеристский, политический и правовой подходы к определению содержания государственного управления [2, с. 571-585]. Следует отметить, что данные подходы раскрывают различные аспекты взаимодействия граждан и государства, которые, в свою очередь, могут противоречить друг другу с точки зрения некоторых критериев. Например, с точки зрения подходов к определению объема необходимых затрат менеджеристский и правовой подходы различаются по своему содержанию. Д.Х. Роземблум раскрывает данное противоречие на основе следующих размышлений: «Судебная власть всегда помнит о том, во что могут обойтись принятые ею решения, но все же основное внимание сосредоточено непосредственно на правах индивидуума, а не на том, во что может обойтись обществу обеспечение всех прав» [2, с. 580].

Несмотря на существование некоторых противоречий между данными подходами, при анализе проблемы оценки результатов использование их основных положений может быть полезным. Г.Д. Фредериксон, проводя сравнительный анализ классической и новой теорий государственного управления, отмечает следующую особенность: «Традиционная или классическая теория государственного управления пытается найти ответы на следующие два вопроса: 1) каким образом мы можем предложить больше услуг или повысить их качество, используя имеющиеся в распоряжении ресурсы (эффективность)? или 2) как сохранить прежний уровень предлагаемых услуг, тратя на это меньше денег (экономия)? Новая теория государственного управления ставит еще один вопрос: способствует ли государственная служба социальной справедливости?» [5, с. 424-425].

Анализ эффективности может быть основан на результатах теоретических исследований в области измерения производительности. В качестве ключевых категорий данных работ выступают ресурсы, продукты, результаты (см. табл. 1).

Таблица 1

Категории экономического анализа функционирования государства*

Элементы	Характеристика	Примеры
Ресурсы	Ресурсы, распределенные между программами и организациями	Финансирование, человеко-дни, оборудование, товары
Продукты	Выполненные государственные программы и действия	Предоставленные услуги, выполненное исследование, километры построенной дороги, число построенных школ
Эффективность	Характеристика эффективности преобразования ресурсов в продукты (стоимостные издержки или трудовые издержки на единицу продукта)	Стоимость на содержание одной больничной кровати, стоимость одного километра построенной дороги, стоимость университетского образования
Результаты	Характеристика состояния общества в областях, где государство пытается обеспечить изменения	Здоровое население, более образованное население, более безопасное городское окружение

Именно сопоставление ресурсов и продуктов рассматривается в качестве эффективности, которая может измеряться либо в стоимостных показателях, либо в трудовых показателях. Использование данного подхода позволяет четко разграничивать текущие продукты государственного управления или функционирования государственного сектора и полезные результаты, полученные по итогам созданных продуктов за счет использования имеющихся ресурсов. Например, к ресурсам программы детской вакцинации можно отнести вакцину, шприц, человеко-часы, транспортные средства, бензин, к продуктам данной программы – число вакцинированных детей, количество распространенных информационных материалов, к эффективности – стоимость вакцинации, стоимость снижения заболеваемости (смертности), к результатам – снижение заболеваемости (смертности) среди целевых групп [6, с. 4].

Следует отметить, что некоторые авторы отмечают проблемы использования данного подхода для государственного сектора. В качестве основной проблемы выступает сложность разграничения влияния используемых ресурсов и иных факторов на достигнутые результаты. Ф. Джойс, анализирующий опыт использования данного подхода в процессе составления федерального бюджета США, отмечает: «Конечные результаты программ зависят от многих факторов, неподконтрольных разработчикам программ и менеджерам агентств. В той степени, в которой эти факторы, являющиеся внешними по отношению к государственной службе, могут оказывать влияние на результаты деятельности агентства, между непосредственной деятельностью этого агентства и оказываемым ею эффектом будет существовать расхождение. Из-за существования сложностей, связанных с определением причин, вызвавших общий эффект, оказанный программой, многие считают, что правительство должно обращать внимание только на непосредственные результаты реально проведенных мероприятий. Насколько такое предложение практично, зависит от того, сколько факторов находится вне контроля

* Составлено по [6, с. 1-2].

менеджеров программ и в какой степени сами эти факторы могут быть идентифицированы и контролируемы. Даже там, где общие результаты программы не могут служить критерием эффективности, они все же могут иметь значение как показатели более общих социальных тенденций» [4, с. 705]. С другой стороны, данный подход позволяет формировать определенные системы целевых показателей, выступающих в качестве основы для количественной оценки результативности государственного управления. Его применение усиливает контроль за использованием имеющихся ресурсов в условиях существования бюрократической системы, ориентированной преимущественно на реализацию процессов, а не обеспечение процессов [3, с. 655-658].

Следует отметить, что среди указанных работ в области оценки качества государственного управления практически не рассматривается территориальный аспект реализации данной методологии для оценки эффективности систем. Данная особенность могла возникнуть в результате исследования социальной справедливости с точки зрения различных социальных групп или общественных интересов без учета их распределения по регионам государства.

Таким образом, в зависимости от характера результатов государственного управления экономическая эффективность и социальная справедливость будут иметь различную интерпретацию. Использование данных двух критериев в отношении анализа производства продукции позволяет оценить эффективность использования ресурсов и степень соответствия результатов производства общественным потребностям, а по отношению к распределению ресурсов – определение уровня затрат и его соответствие общественным потребностям.

Следует отметить, что для повышения качества оценки эффективности государственного управления следует рассматривать тип эффективности и уровень эффективности (см. табл. 2). В данном случае формирование системы показателей предполагает обеспечение учета изменений на системном и индивидуальном уровнях объекта управления, а также возможных социальных и экономических последствий государственного управления региональным развитием экономики.

Таблица 2

Структура эффективности государственного управления

Уровень эффективности	Тип эффективности	
	Экономическая эффективность	Социальная эффективность
Элементная эффективность	Экономическая характеристика отдельных элементов системы	Социальная характеристика отдельных элементов системы
Системная эффективность	Экономическая характеристика системы	Социальная характеристика системы

Реализация данного подхода позволяет оценить характер использования государственных ресурсов с точки зрения обеспечения сбалансированности развития национальной экономики по степени соотношения состояний элементов системы и системы в целом, что можно рассматривать в качестве методологической основы для разработки методики анализа эффективности регионального развития экономики.

Для учета территориального фактора при анализе результатов государственного управления предлагается система критериев оценки эффективности экономики региона. Простое сопоставление различных показателей, характеризующих экономические и социальные результаты, затрудняет решение данной задачи. Необходимо учитывать

существующие интересы различных субъектов, которые могут не совпадать. Исходя из этого, анализ эффективности развития экономики региона ориентирован на определение эффективности функционирования экономики региона и эффективности управления экономикой региона, что позволяет повысить качество принимаемых решений в области использования имеющихся ресурсов экономики региона для повышения качества и уровня жизни людей, проживающих на определенной территории.

Система критериев оценки эффективности экономики региона представлена в табл. 3. Она включает следующие критерии экономической эффективности региональной экономики: критерий оценки экономической эффективности экономики региона на индивидуальном уровне (KEEFie), критерий оценки экономической эффективности экономики региона на системном уровне (KEEFse), критерий оценки экономической эффективности управления экономикой региона на индивидуальном уровне (KEEFig), критерий оценки экономической эффективности управления экономикой региона на системном уровне (KEEFsg). К критериям социальной эффективности региональной экономики отнесены критерий оценки социальной эффективности экономики региона на индивидуальном уровне (KSEFie), критерий оценки социальной эффективности экономики региона на системном уровне (KSEFse), критерий оценки социальной эффективности управления экономикой региона на индивидуальном уровне (KSEFfig), критерий оценки социальной эффективности управления экономикой региона на системном уровне (KSEFsg).

Таблица 3

Система критериев оценки эффективности развития экономики региона

Критерии	Эффективность функционирования экономики региона		Эффективность управления экономикой региона	
	Индивидуальный уровень	Системный уровень	Индивидуальный уровень	Системный уровень
Критерии экономической эффективности региональной экономики	KEEFie	KEEFse	KEEFig	KEEFsg
Критерии социальной эффективности региональной экономики	KSEFie	KSEFse	KSEFfig	KSEFsg

Формулы расчетов критериев оценки эффективности экономики региона представлены в табл. 4. Анализ полученных значений данных критериев для различных регионов позволяет оценить экономическую и социальную эффективность на индивидуальном и системном уровнях развития экономики региона.

Для решения данной задачи предлагается использовать следующие показатели оценки эффективности экономики региона:

- отношение валового внутреннего продукта к численности занятых; доля инвестиций в региональную экономику по отношению к создаваемому валовому региональному продукту;
- объем валового регионального продукта на душу населения в регионе; доля общих трудовых доходов занятого населения по отношению к валовому региональному продукту;

- объем государственных расходов бюджета субъекта Федерации на душу населения;
- доля расходов бюджета субъекта Федерации в валовом региональном продукте;
- отношение средней заработной платы к среднему душевому доходу;
- отношение общих трудовых доходов к общим доходам населения.

Таблица 4

Формулы расчета критериев оценки эффективности экономики региона

Тип эффективности	Уровень эффективности	Формула расчета критерия	Примечания
Эффективность функционирования экономики региона			
Экономическая эффективность	Индивидуальный	$KEEFie = \text{ВРП} / \text{ЗН}$	ВРП – годовой валовой региональный продукт субъекта Федерации; ЗН – среднегодовая численность занятых в экономике субъекта Федерации.
	Системный	$KEEFse = \text{ИНВ} / \text{ВРП}$	ИНВ – годовой объем инвестиций в экономику субъекта Федерации.
Социальная эффективность	Индивидуальный	$KSEFie = \text{ВРП} / \text{ЧН}$	ЧН – среднегодовая численность постоянного населения субъекта Федерации.
	Системный	$KSEFse = \text{ТД} / \text{ВРП}$	ТД – годовые трудовые доходы занятого населения; ВРП – валовой региональный продукт субъекта Федерации
Эффективность управления экономикой региона			
Экономическая эффективность	Индивидуальный	$KEEFig = \text{ГР} / \text{ЧН}$	ГР – государственные расходы бюджета субъекта Федерации; ЧН – среднегодовая численность постоянного населения субъекта Федерации.
	Системный	$KEEFsg = \text{ГР} / \text{ВРП}$	ГР – государственные расходы бюджета субъекта Федерации; ВРП – годовой валовой региональный продукт субъекта Федерации.
Социальная эффективность	Индивидуальный	$KSEFig = \text{ЗП} / \text{СД}$	ЗП – среднемесячная заработная плата за год в субъекте Федерации; СД – среднемесячный душевой доход за год в субъекте Федерации.
	Системный	$KSEFsg = \text{ТД} / \text{ОД}$	ТД – годовые трудовые доходы занятого населения ($\text{ТД} = \text{ЗП} \cdot 12 \cdot \text{ЗН}$); ОДН – годовые общие доходы населения в субъекте Федерации ($\text{ОДН} = \text{СД} \cdot 12 \cdot \text{ЧН}$).

Особое внимание при формировании информационной базы для использования данной системы критериев оценки эффективности экономики региона необходимо уделять обеспечению сопоставимости и статистической достоверности данных, что может снижаться в случае использования данных из различных источников данных, характеризующих динамику развития экономики регионов страны.

Решение данной задачи предполагает сокращение до такого количества источников информации, используемых для получения данных, чтобы можно было, с одной стороны, обеспечить сбор всей необходимой информации, но, с другой стороны – уменьшить степень вариации количественных характеристик тех или иных показателей за определенный период времени.

Сравнительный анализ региональной экономики в субъектах Российской Федерации на основе предложенной системы критериев оценки эффективности выявил следующие особенности *. Во-первых, максимальный уровень производительности труда, характеризующий уровень экономической эффективности региональной экономики на индивидуальном уровне, наблюдается в Ненецком автономном округе, а минимальный уровень данного показателя – в Сахалинской области. Разрыв между минимальным уровнем производительности труда и его максимальным значением среди исследованных регионов составил 38,2 раза.

Во-вторых, наиболее высокая доля инвестиций в региональную экономику по отношению к создаваемому валовому региональному продукту отмечена в Сахалинской области, которая почти в 12 раз превышает минимальный уровень аналогичного показателя, зафиксированный в Республике Тыва. В-третьих, максимальный объем ВРП на душу населения отмечен в Ямало-Ненецком автономном округе, а минимальный – в Республике Ингушетия. В-четвертых, анализ доли трудовых доходов по отношению к валовому региональному продукту показал значительный разрыв между регионом-лидером и регионом-аутсайдером по данному показателю. Если в Сахалинской области отмечен максимальный уровень, то в Ненецком автономном округе – минимальный, при этом отставание от региона – лидера составляет почти 22 раза.

Эффективность управления экономикой региона характеризуется следующими территориальными особенностями. Во-первых, для такого показателя, как объем государственных расходов бюджета субъекта Федерации на душу населения, максимальное значение зафиксировано в Чукотском автономном округе, а минимальное значение – в Кабардино-Балкарской Республике, при этом разрыв составляет почти 30 раз. Во-вторых, в качестве региона-лидера, характеризующегося минимальным значением доли расходов бюджета субъекта Федерации в валовом региональном продукте, выступает Ненецкий автономный округ, а регионом-аутсайдером – Эвенкийский автономный округ, который почти в 14 раз отстает от региона-лидера.

В-третьих, наиболее высокое значение отношения средней заработной платы к среднему доходу зафиксировано в таком регионе, как Республика Ингушетия, а наименьшее значение – в г. Москве, а отношение между двумя данными значениями составляет почти 5. В-четвертых, минимальное значение отношения общих трудовых доходов занятых в региональной экономике к общим доходам населения отмечено в таком субъекте Федерации, как г. Москва, а максимальное значение (почти в 22 раза больше минимального значения) – в Сахалинской области.

Проведенный анализ показал, что при оценке эффективности экономики региона следует учитывать различные аспекты развития сложных территориальных социально-экономических систем для повышения качества принимаемых решений при определении степени дифференциации регионов и разработке соответствующих государственных программ в области пространственного развития национальной экономики.

ЛИТЕРАТУРА

* Статистические данные за 2003 г., источники: ИАССЭП ЦЭМИ РАН (<http://server1.data.cemi.ru/isepweb/index.htm>) и данные стат. сборника «Россия в цифрах» (<http://www.gks.ru>).

1. Наумов С.В. От административных реформ к «предпринимательской» модели государства: модели государства: опыт экономически развитых стран // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. Том 2. № 2.
2. Роземблум Д.Х. Теория государственного управления и принцип разделения властей // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М., 2003.
3. Барзилей М., Армаджани Б. Прорыв сквозь демократию // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М., 2003.
4. Джойс Ф. Применение методов измерения продуктивности к составлению федерального бюджета: предложения и перспективы/ Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М., 2003
5. Фредериксон Г. Д. Путь к новому государственному управлению // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М., 2003.
6. Schacter M. Means... Ends... Indicators: Performance Measurement in the Public Sector // Policy Brief. Ottawa, 1999, April. No3.