

УДК 353.5

## МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ РЕГИОНА

Котов Н.М.

*РЭУ им.Г.В. Плеханова, Москва, oskubc@mail.ru*

В настоящее время в отечественной науке не существует общепринятого метода оценки эффективности государственного управления, которая позволила бы оценить вклад государства в развитие экономики, в связи с чем в статье обоснована необходимость определения четких критериев, позволяющих произвести оценку эффективности государственного управления. Эффективность государственного управления рыбохозяйственным комплексом рассмотрена с позиций технической и экономической эффективности. Техническая эффективность основывается одновременно на оценке состояния общества и достигнутых результатов в отрасли. Для ее определения структурированы цели системы управления рыбохозяйственным комплексом на основе общего принципа иерархии целей – «дерева целей». Предложен методический подход к оценке эффективности государственного управления рыбохозяйственным комплексом региона, основанный на оценке реализации иерархии целей государственного управления с помощью интегрального критерия эффективности. Экономическая эффективность государственного управления рыбохозяйственным комплексом региона рассматривается как эффективность инвестированных государством в развитие отрасли капитальных вложений.

Ключевые слова: государственное управление, дерево целей, критерий, рыбохозяйственный комплекс, техническая эффективность, экономическая эффективность, оценка, регион, методика, исследование

## METHODOLOGIES FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE GOVERNMENT FISHERIES COMPLEX IN THE REGION

Kotov N. M.

*REU of G. V. Plekhanov, Moscow, oskubc@mail.ru*

Currently, the domestic science is no generally accepted method for assessing the effectiveness of public administration, in order to assess the contribution of the state in economic development, in connection with which the article the necessity of setting clear criteria to assess the effectiveness of public administration. Government effectiveness fishing complex is considered from the standpoint of technical and economic efficiency. Technical efficiency is based both on an assessment of the state of society and the results achieved in the industry. In order to determine the purpose of the system is structured fishing complex control based on the general principle of hierarchy of goals - "tree of goals." The methodical approach to evaluating the effectiveness of government fisheries complex in the region, based on an assessment of the implementation of the objectives of the hierarchy of public administration by the integral criterion of efficiency. Economic efficiency of government fisheries complex in the region is regarded as the effectiveness of the state invested in the development of the sector capital investment.

Keywords: governance, tree objectives, criteria, fishing industry, technical efficiency, cost-effectiveness, assessment, region, technique, research

Чтобы судить, насколько эффективна та или иная система управления, нужны четкие критерии, позволяющие произвести такую оценку. Многие ученые уделяют внимание разработке методологии оценки эффективности государственного управления в целом или в экономике той или иной отрасли хозяйства.

А.В. Спатарь подходит к эффективности государственного управления с позиции эффективности государственных органов [5], В.И. Якунин, С.С. Сулакшин С.С. и А.Н. Тимченко – с позиции эффективности политико-управленческих решения [11].

Вопросы эффективности государственного регулирования экономики АПК отражают

в своих работах А.Г. Гранберг, Н.А. Борхунов, Е.В. Минаев, В.И. Нечаев, Н.А. Панчук, А.Г. Попцов, Т.Ф. Рябов и другие авторы, делающие упор на рентабельность основных видов продукции и эффективность субсидирования и государственной поддержки производителей.

М.А. Волкова отмечает, что оценка эффективности государственной поддержки может осуществляться с позиции различных заинтересованных сторон: государства, региона и предпринимательских структур [12, с. 439].

Наиболее интересным представляется подход А.Г. Проскурина, основанный на оценке реализации целей государственного управления. Однако разработанная им система показателей эффективности государственного управления основана на специфике минерально-сырьевого комплекса субъекта Федерации [9].

Таким образом, в настоящее время в отечественной науке не существует общепринятого метода оценки эффективности государственного управления, которая позволила бы оценить вклад государства в развитие экономики. Это обусловлено рядом причин, среди которых можно выделить отсутствие объективной информации о выделяемых средствах, обобщенность данных, неоднородность целей.

В данной статье попытаемся выделить критерии эффективности государственного управления, учитывающие специфику рыбохозяйственного комплекса регионов России.

Само понятие эффективности также имеет несколько трактовок. В общем виде она определяется через отношение конечного результата (эффекта) к затраченному на его достижение ресурсу. Соответственно, чем большее значение принимает это отношение, тем эффективность выше.

Социологический подход связывает эффективность с достижением результата [6, с. 102], что практически приравнивает понятия эффективности и результативности. Но здесь важно не уйти в крайность, когда цель оправдывает средства (например, использование незаконных методов управления).

В соответствии с теоретическими подходами оценки деятельности государственных служб [5, 1] можно выделить две измеримые составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Такой подход позволяет сформировать критерии технической эффективности путем определения целей государственного управления рыбохозяйственным комплексом в регионе.

Поскольку техническая эффективность должна отражать степень «общественных целей», ее оценка основывается одновременно на оценке состояния общества и достигнутых результатов в отрасли. При сравнении данных оценок можно определить, насколько удовлетворены наиболее предпочтительные общественные запросы.

Сформулировать критерии оценки состояния общества позволит структуризация целей системы управления рыбохозяйственным комплексом на основе общего принципа иерархии целей – «дерева целей».

Предпочтения в данной структуре целей управления должны учитывать соблюдение социальных, экономических и экологических пропорций, которые вытекают из формально-логической схемы рыбохозяйственного комплекса как природно-экономической системы [9].

Таким образом, относительно государственного управления целью первого уровня является удовлетворение общественных потребностей в благах, получаемых за счет рыбохозяйственного комплекса, при обеспечении социальных, экономических и экологических пропорций его развития.

Раскрывая понятие «удовлетворение общественных потребностей», определим главные цели второго уровня: повышение уровня жизни населения, развитие экономики и охрана окружающей среды (рис. 1).



Рис. 1. Цели управления рыбохозяйственным комплексом региона

Главные цели реализуются через долгосрочные цели следующего уровня, которые в свою очередь преобразуются в более конкретные стратегические цели.

#### *Обеспечение населения региона продуктами рыбохозяйственного комплекса*

Необходимо создание системы нормативного регулирования технологий переработки, хранения и использования ресурсов.

Также в качестве стратегической цели необходимо обозначить расширение емкости рынков рыбопродукции в России и за рубежом за счет целенаправленных действий самих рыбопромышленников (дифференциация продуктовой линейки и рынков сбыта).

Следовательно, доступ к рынкам – это одновременно следствие целенаправленных действий участников рынка и государственных органов [11, с. 59].

#### *Обеспечение занятости населения региона*

Стратегическими целями в данной области заинтересованности являются:

- преодоление неэффективной занятости, проявлением которой являются:

1) неэффективное использование рабочего времени (коэффициент недоиспользования рабочего времени один из самых больших в национальной экономике — 0,6);

2) низкая доля занятых высокотехнологичными видами деятельности (менее 0,5%) [8];

- снижение высокого риска рисков условий труда (высокий уровень производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и высокий процент занятых (42,3%) в тяжелых и вредных условиях);

- перестройка системы профессионального образования. Масштаб, структура и формы первичной профессиональной подготовки для работы в рыбохозяйственном комплексе не адекватны рыночным отношениям, изменениям в спросе на рабочую силу;

- формирование системы отношений социального партнерства и социальных гарантий;

- выход на международный рынок труда и привлечение к малоквалифицированному труду иностранной рабочей силы;

- повышение уровня легальной заработной платы;

- формирование многоканальной системы подготовки и переподготовки кадров, учитывающей и интегрирующей права личности (в конституционном праве на получение образования), ответственности государства за реализацию этих прав и интересов бизнеса – в подготовке профессионалов необходимого качества.

#### *Развитие сопряженных производств и инфраструктуры*

Необходимо создание системы прямого государственного субсидирования, кредитного финансирования и косвенной государственной поддержки долгосрочных инвестиционных проектов.

На сегодняшний день предприятия добывающей отрасли имеют налоговую льготу по ставке сбора за пользование водными биоресурсами (платят 15% от ставки сбора). Эта льгота уменьшила фискальное бремя в отрасли с 23% до 19–20% [8], однако налоговая нагрузка остается высокой. В рыбопереработке налоговое стимулирование менее масштабно и нуждается в систематизации (так, последствия льготной ставки по ЕСХН носят противоречивый характер). Поэтому комплексный анализ налогового регулирования рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей отраслей может оказаться важным шагом для разработки эффективного регулирования. Отраслевая ФЦП не является локомотивом развития, поскольку не увязывает государственные приоритеты и проекты бизнеса.

#### *Поступление налоговых платежей*

Стратегической целью является создание системы налогового регулирования как непротиворечивой и взаимосвязанной системы использования части природной ренты и создания льготных налоговых режимов в целях долгосрочного финансирования.

В настоящее время существуют «разрывы» в налоговом регулировании рыбодобычи и рыбопереработки, которые порождают «серую» экономику в отрасли. Наибольшая проблема – налоговое неравенство, созданное налоговым режимом «Единый сельскохозяйственный налог» для добытчиков и переработчиков.

#### *Сохранность водных биологических ресурсов*

Необходимо совершенствовать систему правового регулирования доступа к водным биоресурсам, которая нуждается в уточнении понятия «прибрежное рыболовство». Действующее понятие «прибрежное рыболовство» основано на искаженном использовании зарубежного опыта и реально препятствует работе рыбопромышленных предприятий.

Необходимо совершенствовать систему государственного контроля за сохранностью водных биологических ресурсов, которая носит чрезмерно репрессивный характер и построена на дублировании контрольных процедур, что приводит к финансовым потерям. Система наказаний за нарушения правил рыболовства смешивает непреднамеренные проступки добросовестных пользователей и явные преступления браконьеров, устанавливая одинаковую меру наказания тем и другим.

Среди стратегических целей также можно назвать обеспечение достаточного финансирования научных исследований водных биологических ресурсов и прозрачности процедур системы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования.

Чтобы получить количественную интерпретацию системы цели, каждой цели должен быть присвоен критерий, численно характеризующий эту цель. Однако довольно сложно описать все цели государственного управления только количественными параметрами. Иногда возможно найти только качественные критерии. Тем не менее по подобранным критериям заинтересованные субъекты должны иметь возможность оценить эффективность системы управления.

В попытке сведения локальных предпочтений в общую функцию можно использовать метод, который основан на формировании комплексных оценок критериев, полученных путем построения иерархической структуры дерева целевых критериев (k). При этом необходимо рассчитать агрегированную оценку критериев для каждой «ветви» дерева, учитывая его структуру на нижних уровнях (рис. 2).

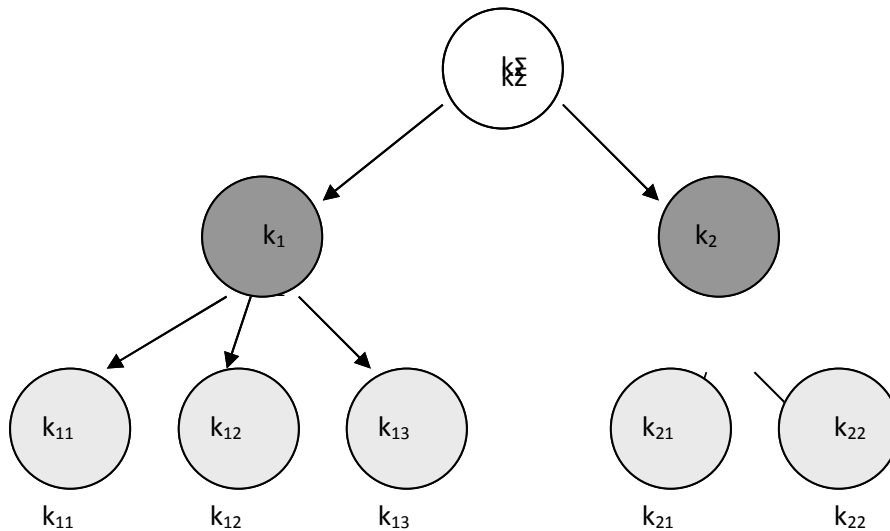


Рис. 2. Иерархическая структура критериев эффективности [4, с. 71]

Немаловажным практическим достоинством использования «дерева» критериев является разделение ответственности экспертов по рассматриваемым направлениям и уровням. В этом случае каждый специалист будет отвечать за некоторую конкретную область и формировать промежуточную оценку, ее характеризующую. Таким образом, с учетом уровней будут сформированы весовые коэффициенты  $\rho_{ij}$  для каждого из критериев ( $i = \overline{1, m_j}$ ,  $m_j$  – количество критериев на «ветке»).

Для получения комплексных критериев каждой «ветки» ( $k_j$ ) будем использовать свертки из класса линейных вида [4, с. 73]:

$$k_j = \sum_{i=1}^{m_j} \rho_{ij} k_{ij} .$$

где  $k_{ij}$  –  $i$ -й критерий на  $j$ -й «ветке»;

$\rho_{ij}$  – вес  $i$ -го критерия на  $j$ -й «ветке»;

После определения интегрального критерия эффективности необходимо сравнить его с критерием, наиболее близким к идеальному состоянию государственного управления рыбохозяйственным комплексом по всем критериям.

Что касается экономической эффективности, которая в общем виде представляет собой «отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов» [10, с. 21], то в сфере государственного управления рыбохозяйственным комплексом региона ее возможно определить как эффективность

инвестированных государством в развитие отрасли капитальных вложений с использованием метода дисконтированных денежных потоков с учетом фактора неопределенности, поскольку действующая государственная политика не позволяет в достаточной мере формировать инвестиционную привлекательность рыбохозяйственного комплекса. Ключевым фактором, обуславливающим низкую инвестиционную привлекательность рыбохозяйственного комплекса для долгосрочных капиталовложений, является высокий уровень рисков, который оценивается бизнесом как критический.

Таким образом, по результатам исследования были сделаны следующие выводы.

1. Выделены две измеримые составляющие деятельности государственного управления рыбохозяйственного комплекса: техническая эффективность и экономическая эффективность.

2. Сформированы критерии технической эффективности путем определения и структуризации целей системы управления рыбохозяйственным комплексом на основе общего принципа иерархии целей – «дерева целей».

3. В целях сведения локальных критериев в общую функцию предложено использовать метод, который основан на формировании комплексных оценок критериев, полученных путем построения иерархической структуры дерева целевых критериев (k).

4. Экономическую эффективность государственного управления рыбохозяйственным комплексом региона предлагается определить как эффективность инвестированных государством в развитие отрасли капитальных вложений с использованием метода дисконтированных денежных потоков с учетом уровня риска.

### Список литературы

1. Абрамов Р.А. К вопросу об оценке роли государства в процессе развития рыночной экономики // Вопросы управления. — 2014. — № 3. — С. 59–63.
2. Абрамов Р.А. «К вопросу об оценке роли государства в процессе развития рыночной экономики» [текст] // Вопросы Управления. № 3(9) июнь 2014. – 0,6 п.л. с 59–64
3. Абрамов Р.А. На пути к рыночной экономике [текст] // Экономические науки. № 2. 2014. – 0,5 п.л. с 7–11
4. Волкова М.А. Оценка эффективности государственного механизма управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса // Вестн. Сиб. гос. аэрокосм. ун-та им. академика М.Ф. Решетнева. – 2009. – № 2. – С. 439.

5. Кузьменко О.Л. Многокритериальный выбор и принятие решений на основе экспертных знаний и нечеткого распознавания ситуаций: дисс. ... канд. техн. наук: 05.13.17. — Таганрог, 2008. — С. 175.
6. Проскурин А.Г. Оценка эффективности государственного управления минерально-сырьевым комплексом субъекта Федерации (на примере Красноярского края): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. — Красноярск, 2003. — 149 с.
7. Литвинова О.С. Понятие «эффективность» и его критерии в парламентской деятельности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 5–2 (31). – С. 102.
8. Лукьянова Л.М. Теоретические основы, модели, методы и средства автоматизации формирования систем целей рыбохозяйственных комплексов: дис. ... д-ра техн. наук: 05.13.01. — СПб., 2009. — 444 с.
9. Предложения по развитию рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации: Комиссия РСПП по рыбному хозяйству и аквакультуре, 2013 / Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) [Электронный ресурс] / URL: [media.rspp.ru/document/1/9/1/91950b6a9dbed6fd377c02d83ed0375f.doc](http://media.rspp.ru/document/1/9/1/91950b6a9dbed6fd377c02d83ed0375f.doc)
10. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит (Критерии оценки и анализ состояния в современной России): дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. – Ростов н/Д., 2003. – 351 с.
11. Спатарь А. В. Эффективность государственной службы и критерии эффективности // Молодой ученый. – 2014. – №8. – С. 595–598.
12. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. – М., 2006. – № 8. – С. 7–14.

**Рецензенты:**

Бадалов Л.М., д.э.н., профессор, профессор кафедры национальной и региональной экономики РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Москва;

Шанин С.А., д.э.н., профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Москва.