

**В.А. ИЛЬИН  
А.И. ПОВАРОВА**

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ТЕНДЕНЦИИ РЫНОЧНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ  
КРИЗИС БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ  
РОЛЬ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА  
СТРАТЕГИЯ-2020: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Владимир Ильин

**Проблемы эффективности  
государственного  
управления. Тенденции  
рыночных трансформаций.  
Кризис бюджетной  
системы. Роль частного  
капитала. Стратегия-2020:  
проблемы реализации**

«ИСЭРТ РАН»

2014

**Ильин В. А.**

Проблемы эффективности государственного управления.  
Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы.  
Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации /  
В. А. Ильин — «ИСЭРТ РАН», 2014

ISBN 978-5-93299-255-5

В данной монографии авторы представляют результаты продолжаемых ими исследований по проблеме эффективности государственного управления. В книге даётся общая оценка эффективности государственного управления в России в период рыночных трансформаций. Выделяются ключевые нерешённые проблемы реформирования, которые сдерживают социально-экономическое развитие страны. В фокусе внимания авторов находится один из базовых аспектов государственного управления – бюджетная политика, исследуются тенденции и факторы бюджетного кризиса российских регионов. На основе комплексного анализа деятельности ведущих российских корпораций чёрной металлургии, являющихся основными налогоплательщиками Вологодской, Липецкой и Челябинской областей, авторы приходят к выводу о неэффективности проводимой в стране бюджетно-налоговой политики и предлагают варианты изменения её парадигмы. Книга предназначена научным работникам, преподавателям, практическим работникам экономической и финансовой сфер, органов власти и управления.

ISBN 978-5-93299-255-5

© Ильин В. А., 2014  
© ИСЭРТ РАН, 2014

## Содержание

Предисловие	7
Раздел I. Повышение эффективности государственного управления – императив модернизации России	11
Глава 1. Государственное управление в период рыночных трансформаций в России	11
1.1. Горбачёвская перестройка как предтеча рыночных реформ	11
1.2. Политика «шоковой терапии» и её результаты	13
Конец ознакомительного фрагмента.	14

**В. А. Ильин, А. И. Поварова**  
**Проблемы эффективности**  
**государственного управления.**  
**Тенденции рыночных трансформаций.**  
**Кризис бюджетной системы.**  
**Роль частного капитала.**  
**Стратегия-2020: проблемы реализации**

© Ильин В.А., Поварова А.И., 2014

© ИСЭРТ РАН, 2014

## Предисловие

Проблема эффективности государственного управления является постоянной доминантой в оценке результатов деятельности органов власти в любом типе современного государства – будь оно демократическим или авторитарным. Согласно ныне господствующим в мире теориям общественного прогресса демократическое (с развитой рыночной экономикой и правовыми свободами личности) государство в сравнении с авторитарным создает возможность для достижения более высокой эффективности государственного управления. Однако это не складывается само собой, а требует целенаправленных действий органов государственной власти.

В России проблема повышения эффективности государственного управления резко актуализировалась, так как осуществляемые более двадцати лет рыночные трансформации не дают желаемых результатов. В связи с этим возрастает необходимость углубленного изучения влияния на государственное управление многообразных внутренних и внешних факторов, меняющих экономическую, социальную и политическую среду в стране. Авторы настоящей монографии стремились внести посильный вклад в решение этой задачи.

В современной науке сложилось несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности и содержания эффективности государственного управления. Это понятие в общей трактовке рассматривается как отношение усилий органов власти, затраченных на свою деятельность, к последствиям этой деятельности.

Однако эта общая постановка различается в конкретных подходах к оценке эффективности государственного управления. Так, подход, основанный на концепции лидерства, базируется на сравнении удельных затрат ресурсов и результативных показателей анализируемого государства и страны-лидера. Экономический подход связывает эффективность государственного управления с наличием механизмов обеспечения конкуренции, внедрения инноваций, социальной защищенности и т. п. Подход, основанный на теории рациональной бюрократии, опирается на выявление степени оптимальности иерархической структуры органов государственного управления, на соблюдение принципов профессиональной деятельности государственных служащих. Применяется также подход, при котором определяется успешность государственного управления путем соотнесения результатов развития с публично установленными целями<sup>1</sup>.

В международной практике для оценки эффективности государственного управления широко используются интегральные показатели, разработанные международными организациями.

По мнению авторов данного труда, главным критерием эффективности государственного управления в современной России является способность государства повышать качество жизни граждан, удовлетворять их интересы на основе повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста и увеличения реальных доходов населения. Конкретные значения показателей этого критерия обуславливаются актуальными проблемами текущего и перспективного развития страны.

---

<sup>1</sup> Использование этих и других методологических подходов к проблеме эффективности государственного управления нашло творческое воплощение в целом ряде трудов известных отечественных ученых: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М.: Омега, 2010; Глазьев С. Ю., Локосов В. В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использования в управлении социально-экономическим развитием // Вестник Российской академии наук. – 2012. – Т. 82. – № 7; Макаров В. Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. – М.: Бизнес-Атлас, 2010; Макаров В. Л., Бахтизин А. Г., Сулакшин С. С. Применение вычислимых моделей в государственном управлении. – М.: Научный эксперт, 2007; Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Либроком, 2012; Сулакшин С. С. Избирательная система и успешность государства. – М.: Научный эксперт, 2013 и др.

Принимая во внимание сложность и многоплановость системы государственного управления, авторы не ставили цель охватить анализом все стороны управленческой деятельности. Наиболее важной представлялась необходимость проследить тенденции изменения подходов к государственному воздействию на экономическую и социальную сферы общества, рассмотреть вопрос о традиционных и новых средствах государственного управления в условиях, когда от системы монополии государственной собственности на средства производства власть перешла к экономике, построенной на наличии большого количества самостоятельных собственников.

При этом авторский подход к данной проблеме имеет ряд отличительных особенностей.

Первая особенность заключается в рассмотрении общероссийских тенденций преимущественно на основе анализа динамики показателей бюджетной системы страны и её регионов.

Вторая особенность состоит в том, что проблема раскрывается на основе углублённого изучения ситуации, сложившейся в важнейшей системообразующей отрасли отечественной экономики – чёрной металлургии. Эта отрасль хотя и уступает сегменту сырьедобывающих производств, но занимает высокий ранг в экспорте промышленной продукции. Причём данный аспект исследования выполнен путём регионального среза, в результате чего установлена взаимосвязь результативности деятельности корпораций чёрной металлургии и их влияния на национальное и региональное социально-экономическое развитие.

Третья особенность работы – это то, что она является результатом развития ранее проведенных авторами исследований: в 2012 году издан препринт<sup>2</sup>, а в 2013 году – монография<sup>3</sup>, которая освещала ряд важных аспектов, затрагиваемых авторами сейчас.

Данное исследование в сравнении с этими изданиями отличается более широкой информационной базой и более раздвинутыми временными границами. Однако основными источниками, как и в прошлых публикациях, явились годовые отчёты ОАО «Северсталь», ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат». Анализировалась как консолидированная финансовая отчётность металлургических корпораций, составленная по международным стандартам, так и отчётность, подготовленная в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учёта.

Отчётность металлургических комбинатов опубликована на официальных сайтах ОАО «Северсталь»<sup>4</sup>, ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»<sup>5</sup> и ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»<sup>6</sup>.

Расширено использование данных Федеральной налоговой службы, Федерального Казначейства, Министерства финансов Российской Федерации, материалов финансовых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Монография состоит из трёх разделов.

Первый раздел посвящён анализу прошедших в стране рыночных трансформаций экономики. Началом их стала «шоковая терапия», опиравшаяся на идеи вашингтонского консенсуса. В институциональной сфере упор делался на масштабную, практически единовременную либерализацию всех сторон экономической деятельности и форсированную приватизацию государственной собственности. В ходе реализации этих мер главной угрозой рассматривалось нарушение финансовой стабильности. Поэтому государство должно было сосредоточиться на проведении жёсткой денежно-кредитной и бюджетно-финансовой политики. Однако попытки в тех условиях ужесточить монетарную и фискальную политику вели лишь к усилению влия-

---

<sup>2</sup> Ильин В. А., Поварова А. И., Сычев М. Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие: препринт. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 102 с.

<sup>3</sup> Ильин В. А., Поварова А. И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.

<sup>4</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.severstal.com/rus/ir/disclosers/financial\\_reports/index.phtml](http://www.severstal.com/rus/ir/disclosers/financial_reports/index.phtml)

<sup>5</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.mmk.ru/for\\_investor/financial\\_statements/dynamics/](http://www.mmk.ru/for_investor/financial_statements/dynamics/)

<sup>6</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.lipetsk.nlmk.ru/about/figures/financial/quarter/>

ния шока, к неоправданным потерям производственно-технологического потенциала страны. Предприятия превращались из объекта созидательных деяний в объект примитивного растаскивания структурами менеджмента или отдельными акционерами. Механизм такого растаскивания приобрёл форму рыночных сделок, в обслуживание которых вовлекалась банковская система.

Кроме того, как отмечал позже В. В. Путин, «отсутствие национальной идеи, основанной на национальной идентичности, было выгодно той квазиколониальной части элиты, которая предпочитала воровать и выводить капиталы, и не связывала своё будущее со страной, где эти капиталы зарабатывались»<sup>7</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что уроки разразившегося в 1998 году дефолта не прошли даром. В период первого и второго срока президентства В. В. Путина большое значение стало придаваться контролю за использованием государственных активов, реформе системы корпоративного управления акционерных обществ, развитию финансовой инфраструктуры. Началось активное изъятие природной ренты из добывающих отраслей. Именно в этот период были разработаны и начали осуществляться национальные проекты в области образования, здравоохранения, жилищного строительства. Появились крупные программы возрождения ряда высокотехнологичных отраслей.

Однако экономические принципы неолиберализма работы государственной машины продолжали сохраняться. В то время как неолиберальная экономическая стратегия оказалась вредна для здорового функционирования российской экономики, новые владельцы, особенно сырьевых компаний, имеют все основания её поддерживать, так как получили возможность извлекать огромные доходы из «приобретённой» собственности.

Вступив в третий срок исполнения должности Президента РФ, В. В. Путин в принятых сразу после инаугурации указах обозначил цели и стратегические рубежи, которых предстоит достигнуть в нашей стране<sup>8</sup>.

Заявленный Президентом в Валдайской речи курс на базовые общественные ценности, обеспечение морального консенсуса в российском обществе возможен только при национализации элит. «Надо вернуть элиту и её деньги в страну, поставить их капиталы под контроль государства, навести порядок с налогами, отменив плоскую шкалу, и взять фактически тем самым недра под контроль государства. Совершив это, начать аккумулировать средства для кардинального подъёма страны, определив основные пути развития экономики»<sup>9</sup>.

Во втором разделе монографии проводится развёрнутый анализ производственно-финансовой деятельности исследуемых корпораций чёрной металлургии. При этом основной акцент делается на факторах формирования прибыли и оценке деятельности корпораций в 2012–2013 гг. во взаимосвязи с новациями бюджетно-налоговой политики.

---

<sup>7</sup> Путин В. В. Речь на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19243>

<sup>8</sup> Указы Президента РФ от 7 мая 2012 года: «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 годы» № 594; «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 67-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» № 595; «О долгосрочной государственной экономической политике» № 596; «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» № 597; «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» № 598; «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» № 599; «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» № 600; «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» № 601; «Об обеспечении межнационального согласия» № 602; «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» № 603; «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» № 604; «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» № 605; «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» № 606.

<sup>9</sup> Исаев А. Национализировать надо элиту // Литературная газета. – 2014. – № 6. – 12–18 февраля.

В этот период произошло резкое снижение участия металлургических предприятий в формировании бюджетов территорий, с одной стороны, и усиление ориентации экономической политики на удовлетворение интересов крупнейших собственников – с другой. Авторы считают, что именно это стало главной причиной прекращения в России экономического роста, имевшегося в 1999–2008 гг., когда среднегодовые темпы прироста ВВП были выше 6 %, а в отдельные годы приближались к 8 %. По этой причине произошло разрастание кризиса бюджетной системы страны и её регионов, что является важнейшим показателем неэффективности государственного управления.

В третьем разделе авторы высказывают свою точку зрения на проблему повышения эффективности государственного управления. Подчёркивают, что сформировавшаяся в России экономическая система хотя и функционирует по законам рыночной экономики, но характеризуется целым рядом деформаций. Речь, прежде всего, идёт о высокой коррумпированности государственного аппарата, его смычке с олигархическими структурами при решении многих важных вопросов.

Пока общий выигрыш находится в руках безответственной властолюбивой элиты. Господство рыночного фундаментализма с его демонстративным пренебрежением интересами большинства населения увеличивает неравенство, разрушает этические скрепы общества. Одновременно ощущается потребность в модели более гуманного общественного устройства в стране.

«Главное, что будет определять успех, – подчеркнул В. В. Путин в Валдайской речи, – это качество людей, качество общества – интеллектуальное, духовное, моральное. Ведь, в конце концов, и экономический рост, и благосостояние, и геополитическое влияние – это производные от состояния самого общества, от того, насколько граждане той или иной страны чувствуют себя единым народом, насколько они укоренены в этой своей истории, в ценностях и в традициях, объединяют ли их общие цели и ответственность»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Путин В. В. Речь на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19243>

## **Раздел I. Повышение эффективности государственного управления – императив модернизации России**

### **Глава 1. Государственное управление в период рыночных трансформаций в России**

#### **1.1. Горбачёвская перестройка как предтеча рыночных реформ**

Системный кризис в России, начавшийся в 2013 г., вызвал неоднозначные мнения о его природе. Правительственные структуры пытаются доказать объективный характер наблюдаемого спада экономики и его обусловленность внешними факторами. Научные же исследования показывают связь негативных изменений с соответствующими направлениями проводившейся в последние годы экономической политики.

Результаты экономического курса определяются целями и интересами, которые он преследует, а они, в свою очередь, выявляются в изменениях в распределении доходов и собственности. В обществе до сих пор не сформировано целостное мнение об итогах и эффективности осуществлявшихся рыночных преобразований. Вот почему наступившая в 2013 г. рецессия требует оценки результатов политики радикальных реформ, проводившейся с 1992 г., с точки зрения последствий их реализации, с тем чтобы каждый гражданин имел чёткое представление о том, что происходит в стране. Осмысление всех изменений и сложившейся ситуации важно также для разработки программы мер по преодолению кризиса и для правильного долгосрочного планирования.

Рыночные реформы в России начались в январе 1992 г. Однако первые попытки политических и экономических преобразований, имевших общее название «перестройка», были предприняты на рубеже 1980–1990-х гг. при М. С. Горбачёве.

Предпосылкой начала проведения реформ М. С. Горбачёва явился структурный кризис советской экономической модели, причинами которого стали:

– падение мировых цен на нефть и газ, дававших основную часть экспортных доходов (в 1985 г. средние цены на сырую нефть снизились до 15 долларов за баррель против 25–35 долларов в начале 1980–1985 г., что повлекло за собой уменьшение наполняемости государственного бюджета на 30 %);

– многолетняя гонка вооружений и использование значительной части государственного бюджета на национальную оборону (в 1985 г. на содержание военно-промышленного комплекса направлялось 15–17 % ВВП против 3 % в 2012 г.);

– растущий внешний долг СССР, достигший к 1985 г. более 22 млрд. долл.;

– проведение военной кампании в Афганистане, обходившейся ежегодно в 3–4 млрд. долл. и оттолкнувшей от СССР западных кредиторов и поступление новых технологий в советскую экономику.

В истории перестройки различимы три этапа.

На первом этапе (1985–1986 гг.), из-за стремления сократить технологическое отставание от развитых стран, была сформулирована концепция ускорения развития народного хозяйства прежде всего за счёт машиностроения. Однако какие-то радикальные меры не предпринимались.

Второй этап (1987–1988 гг.) характеризовался разработкой научной концепции экономической реформы ведущими советскими экономистами Л. И. Абалкиным, А. Г. Гранбергом, А. Г. Аганбегяном и др. Составленный ими проект программы преобразований предусматривал расширение самостоятельности предприятий на принципах хозрасчёта, отказ от монополии внешней торговли, сокращение количества отраслевых министерств, а также постепенное введение элементов рыночной экономики путём развития кооперативной собственности и арендных отношений на селе.

На этом этапе были осуществлены реальные шаги по развитию политической демократии: в общественной жизни провозглашён лозунг гласности, приняты законы, устанавливающие возможность альтернативных выборов в советы всех уровней, начали создаваться различные политические партии. Вместе с тем приоритетность политических реформ в стратегии второго этапа перестройки не позволила в должной мере решить экономические проблемы, что постепенно привело к ухудшению ситуации в стране.

Третий этап (1989–1991 гг.) ознаменовался резким товарным дефицитом – соотношение денежных средств населения с наличием товарных запасов в торговле систематически снижалось (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Денежные средства населения и товарные запасы в 1970–1991 гг., млрд. руб.

Показатели	1970	1980	1985	1990	1991
Денежные средства населения	73	228	320	568	865
Товарные запасы в торговле и промышленности	45	67	98	72	124
Товарные запасы на 1 рубль денежных средств, руб.	0,62	0,29	0,30	0,13	0,14
Источник: свободная энциклопедия «Википедия».					

В результате того что рубль перестал иметь товарное обеспечение, правительство впервые после войны вынуждено было ввести карточную систему на продовольственные и промышленные товары. Падение уровня жизни граждан сопровождалось размахом забастовочного движения.

Одновременно произошла дестабилизация политической обстановки. Результатом первых свободных выборов в Совет народных депутатов СССР стало противостояние коммунистической партии и радикально-демократической оппозиции. Сформированные в большинстве республик народные фронты заявили о государственной независимости и выходе из СССР. Вокруг планов экономических преобразований возникла острая политическая борьба, которая привела к глубочайшему кризису во всех сферах жизни советского общества (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Основные экономические показатели РФ в 1985 и 1991 гг.

Показатели	1985	1991
ВВП, % к предыдущему году	2,3	-11,0
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	103,0	90,4
Золотой запас, т	2500	240
Внешний долг, млрд. долл.	22,5	65,3
Дефицит бюджета, % к ВВП	2,4	21,0
Источники: данные Института Гайдара; свободной энциклопедии «Википедия».		

По сравнению с уровнем доперестроечного периода темпы экономического роста упали на 11 %, промышленного производства – на 9,6 %. Дефицит бюджета вырос в девять раз и достиг 21 % ВВП, что, в свою очередь, вызвало трёхкратное наращивание государственного внешнего долга при резком сокращении золотого запаса. Дестабилизация бюджетной системы послужила одной из предпосылок гиперинфляции девяностых годов.

Реформы М. С. Горбачёва не только не позволили преодолеть кризис советской социально-экономической системы, но и ещё больше его обострили. Этому не в малой степени способствовал резко возросший полицентризм законодательной и исполнительной власти в управлении процессами преобразований.

## **1.2. Политика «шоковой терапии» и её результаты**

На фоне катастрофического социально-экономического положения страны среди населения росла поддержка той части партийно-политической элиты, которая отвернулась от горбачёвской программы построения реформированного социализма. Лидерские позиции здесь перешли к Б. Н. Ельцину. Он смог занять высший пост в руководстве РСФСР – сначала в результате голосования нового российского парламента, а затем по итогам всеобщих выборов Президента РФ.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.