УДК 338.242

ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Белякова Галина Яковлевна доктор экономических наук, профессор, Сибирский федеральный университет (660041, Россия, г. Красноярск, пр. Свободный, 79). E-mail: belyakova.gya@mail.ru

Воробьева Татьяна Николаевна соискатель, аудитор Счетной палаты Красноярского края, Сибирский государственный аэрокосмический университет им. академика М.Ф. Решетнева (660014, Россия, г. Красноярск, пр. им. газеты Красноярский Рабочий, 31). E-mail: rovinski.t@gmail.com

Аннотация

Органы государственной власти субъектов РФ, сами являясь объектом оценки со стороны Президента РФ и Правительства РФ, не обладают надежными механизмами достижения оцениваемых показателей, однако, в соответствии с Федеральном законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ самостоятельны в вопросах формирования таких механизмов. В статье обоснована система показателей для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики. Такая оценка рассматривается авторами как инструмент управления деятельностью региональных органов исполнительный власти по достижению целей социально-экономического развития субъекта РФ.

Ключевые слова: *индикаторы эффективности деятельности региональных властей, оценка эффективности в области развития экономики, региональная экономика.*

В рамках проводимых в России административной и бюджетной реформ осуществлялось институциональное закрепление и практическое применение инструментов управления по результатам в деятельности органов государственной власти. Научным сообществом анализируются причины торможения процесса внедрения принципов управления по результатам.

В Докладе Высшей школы экономики [1] при анализе достигнутого уровня эффективности ключевых процессов государственного управления отмечена проблема целеполагания на уровне отдельных органов исполнительной власти, а также отсутствие системы оценки результативности деятельности.

Центром технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской Академии народного хозяйства и Государственной службы при Президенте Российской Федерации [2] в составе основных направлений дальнейшего развития механизмов и инструментов государственного управления по результатам предложено, в частности, формирование нового поколения показателей для оценки результативности деятельности органов исполнительной власти в контексте совершенствования системы стратегического планирования. К задачам очередного этапа административной реформы отнесены конкретизация требований к пониманию результатов, а также к построению систем измерения достигаемых результатов.

Предпринята попытка изыскания набора (системы) показателей, который может быть положен в основу оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики как основы достижения целей социально-экономического развития региона.

Рассмотренная в статье система показателей базируется на предложенных авторами принципах проведения оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики [3].

При подготовке статьи имелся недостаток доступных результатов научных исследований по вопросам разработки критериев оценки мер государственного регулирования, результативности государственных политик и государственного управления в целом [4].

По мнению Злобиной Е.А. [5] «...большинство современных методик применяют значительное число критериев, стремясь, тем самым, максимально включить в оценку всю совокупность факторов, влияющих на эффективность государственной власти...».

Суть авторского подхода, реализованного при изыскании показателей – проведение «сквозной» экспертной оценки применяемых в российской практике оценивания эффективности деятельности показателей состояния и динамики развития экономики и инвестиционной привлекательности регионов (более 50 показателей) в едином «формате» по следующим направлениям: по степени подверженности влиянию со стороны органов власти субъектов РФ; с точки зрения наличия доступности отчетности о фактических значениях показателей; с позиции соответствия предложенным принципам.

Информационной основой для отбора показателей служили Указы Президента РФ [7], нормативные правовые акты Правительства РФ [9].

Принятые за базу показатели в целях проведения дальнейшего анализа условно поделены на 7 групп: показатели системы национальных счетов; показатели, характеризующие административные, инфраструктурные и конъюнктурные условия ведения бизнеса в субъекте РФ; состояния и качества рынка труда; показатели, характеризующие состояние налоговой базы и региональных финансов; показатели государственного участия в развитии экономики; показатели, характеризующие институциональные преобразования в экономике; показатели инвестиций в экономику.

Необходимо отметить, что ряд показателей сложно отнести только к одной из выделенных групп. Например, «Объем предоставленных субъектам экономики государственной и муниципальной поддержки», «Стоимость заключенных государственных и муниципальных контрактов», включенные в группу «Показатели государственного (муниципального) участия в развитии экономики, предоставления государственных и муниципальных услуг экономическим субъектам», могут также рассматриваться в контексте характеристики состояния государственных финансов субъекта РФ.

Логика произведенного экспертного отбора состоит в следующем.

Показатели системы национальных счетов

Валовой региональный продукт – основной из показателей системы национальных счетов, определяющий стоимость товаров и услуг, произведенных для конечного использования. Существующие особенности исчисления показателя (по корпорациям, функционирующим на основе интегрировано-вертикальных и горизонтальных схем, по отдельным учитываемым по стране в целом видам деятельности – оборона, государственное управление, услуги финансовых посредников) хотя и вносят определенную степень условности в его исчисление по регионам, однако не являются препятствием для применения показателя в оценке.

Данные содержатся в отчетности Росстата (годовая).

Показатели, характеризующие административные, инфраструктурные и конъюнктурные условия ведения бизнеса в субъекте РФ

Показатели «качество и протяженность автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения» определяют инвестиционную привлекательность субъекта РФ. Одной из главных проблем, сдерживающих развитие экономики регионов, является неполное удовлетворение потребности хозяйствующих субъектов в инфраструктурном обеспечении создания новых и развития существующих производств.

Фактические величины показателей определяются бюджетными возможностями и приоритетами региональных властей.

Данные содержатся в отчетности Росстата и Росавтодора, органов исполнительной власти субъектов РФ (годовая).

«Общее количество муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ» – показатель, достигший сравнительной стабильности в последние годы после проведения реформы местного самоуправления. Имевшее место в начале 2000 годов массовое опустынивание Российских сел и развитие этого процесса вплоть до 2013 года сменилось, по данным Росстата, ростом количества муниципальных образований в 2014 году. Количество муниципальных образований в 2004 году - 22 908, 2005 год - 24 079..., 2008 год - 24 161, 2009 год - 23 907, 2010 год - 23 304, 2011 год - 23 118, 2012 год - 23 001, 2013 год - 22 777, 2014 год - 22 923 единиц. Данные содержатся в отчетности органов исполнительной власти субъектов РФ (годовая).

Показатель «предельное количество этапов, необходимых для технологического присоединения, предельный срок и стоимость подключения энергопринимающих устройств потребителей» характеризует состояние текущей проблемы низкого уровня доступности технического присоединения к сетям. Россия по данным исследования Всемирного банка «Doing business 2012» по уровню занимает 185-е место, обгоняя только Бангладеш. Средние сроки подключения по России составляют 281 день (Германия – 17 дней, Либерия – 465 дней). Данные содержатся в ежегодном исследовании Всемирного банка по теме «Присоединение к электрическим сетям», публикуются в докладе «Ведение бизнеса».

«Индекс потребительских цен» – показатель, играющий серьезную роль в оценке уровня экономического развития и способности экономической системы создать условия для экономического роста.

Региональные факторы формирования инфляции в научной литературе изучены недостаточно. К факторам инфляции, влияние которых можно выявить на региональном уровне, эксперты [10] относят динамику тарифов естественных монополий.

Полномочия по регулированию тарифов естественных монополий распределены между федеральными и региональными органами власти и самими субъектами регулирования – естественными монополиями.

Тарифную политику формирует Правительство РФ, задавая ориентиры (предельные коридоры тарифов и методики расчета) для определения тарифов регионами и естественными монополиями. Например, Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ в целях осуществления государственного контроля предусматривает установление по субъектам РФ предельных индексов, максимально и минимально возможного изменения установленных тарифов, действующих на конец предыдущего периода регулирования.

Для решения краткосрочных задач федеральные органы власти используют директивные методы тарифного регулирования в целях снижения тарифной нагрузки для населения или стимулирования отдельных субъектов регулирования.

Таким образом, способности региональных властей в области регулирования инфляции ограничены.

Данные содержатся в отчетности Росстата (месячная).

Показатели «фактический годовой пассажиропоток всех аэропортовых комплексов на территории субъекта РФ».

Доступность авиатранспортных услуг – фактор, определяющих уровень развития экономики. Для значительного количества субъектов РФ воздушный транспорт является единственным видом транспорта, обеспечивающим их связь с остальной территорией РФ.

Данные содержатся в отчетности Росавиации, Росстата (годовая).

Показатели «качества и протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального и муниципального значения», «Фактический годовой пассажиропоток всех аэропортовых комплексов на территории субъекта РФ» целесообразно использовать при оценке эффективности реализации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития транспорта.

Показатели, характеризующие состояние и качество рынка труда

Показатели «численность занятых в экономике», «численность занятых в субъектах малого предпринимательства», «уровень безработицы», «темп прироста реальной среднемесячной заработной платы» характеризуют уровень и состояние процессов занятости, безработицы, новых явлений и тенденций в сфере занятости.

Возросший уровень заработной платы и доходов населения обеспечит на фоне других регионов страны привлекательность субъекта РФ как места приложения труда и постоянного проживания, будет способствовать закреплению местного населения, росту миграционного притока.

«Количество выпускников образовательных организаций, завершивших обучение по образовательным программам среднего профессионального образования подготовки», «Доля численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников» – показатели, характеризующие состояние текущей проблемы диспропорции спроса и предложения на рынке труда. Наблюдаемое перепроизводство юристов, экономистов, менеджеров при дефиците выпускников рабочих специальностей отражает текущие недостатки существующей система профориентации. Показатель, скорее всего, характеризует качество реализации органами государственной власти субъектов РФ установленных Федеральным законом от 29.12.2012 полномочий по организация предоставления среднего профессионального образования.

Данные содержатся в отчетности Росстата (годовая).

Показатели, характеризующие состояние налоговой базы и государственных финансов субъектов РФ

Динамика показателя «доходы бюджета субъекта РФ» характеризует «фискальный» эффект от развития региональной экономики. Бюджетная отдача растущей экономики гарантирована при сохраняющей в последние годы стабильность налоговой системе Российской Федерации.

Субъекты РФ ощущают бюджетные потери от изменения других сфер законодательства (таможенного, законодательства об охране окружающей среде). Изменение таможенных пошлин, тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхо-

вание, платы на негативное воздействие на окружающую среду, введение экологического сбора, изменяет налоговую базу для исчисления регионального налога на прибыль организаций.

Вместе с тем, за рамками полномочий органов власти субъектов РФ находятся федеральные межбюджетные отношения, которые в значительной степени перераспределяют финансовые потоки бюджетных доходов от сложившейся в регионе налоговой базы.

«Отношение государственного долга субъекта РФ к доходам бюджета субъекта РФ» – показатель, регламентированный Бюджетным кодексом РФ.

В текущем историческом моменте региональная политика в области управления государственным долгом решает, в основном, задачи обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ, и, в редких случаях – предусматривает использование рыночных механизмов заимствований в целях развития экономики.

Проблема низкой сбалансированности региональных бюджетов отражена в докладе Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации».

Председатель Счетной палаты РФ Голикова Т.А. [11], характеризуя текущее состояние государственного долга субъектов РФ, отметила необходимость инвентаризации делегированных полномочий в целях решения проблемы сбалансированности бюджетов регионов и оптимизации государственного долга.

Данные содержатся в отчетности Минфина РФ (месячная).

Показатели государственного (муниципального) участия в развитии экономики, предоставления государственных и муниципальных услуг экономическим субъектам

Указанная группа показателей – подборка индикаторов, характеризующих активность региональных властей по поддержке субъектов региональной экономики.

Впервые в российской практике государственного управления предпринята попытка создать целевые ориентиры для органов государственной власти субъектов РФ по расширению мер стимулирования развития экономики. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 11.04.2016 № 642-р регионы подлежат сравнению по объему предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям субсидий, налоговых льгот, государственных гарантий (поручительств), средств регионального инвестиционного фонда или корпорации развития, объем кредитов, выданных субъектам малого и среднего предпринимательства (кредитными организациями, коммерческими банками под поручительства региональных гарантийных организаций, региональными и муниципальными микрофинансовыми организациями (микрокредитов)), предоставленным предпринимателям региональными многофункциональными центрами специализированным государственных услуг, заключенным с субъектами малого и среднего предпринимательства государственных и муниципальных контрактов.

Исследованные показатели характеризуют объем, но не эффективность предпринятых органами государственной власти субъектов РФ мер по поддержке субъектов экономики.

Показатели не содержатся в отчетности Росстата.

По большинству показателей источниками ежегодных отчетных данных будут являться сами органы исполнительной власти субъектов РФ. Исключение составляет годовая отчетность Минфина РФ о гарантиях (поручительствах), Минэконразвития РФ – о стоимости заключенных государственных и муниципальных контрактах, Банка Рос-

сии – по объему кредитов, предоставленных кредитными организациями субъектам малого и среднего предпринимательства.

Ожидаемы трудности с формированием отчетных данных по объему налоговых льгот. Предоставляемая территориальными подразделениями Федеральной налоговой службы России в адрес органов государственной власти субъектов РФ налоговая статистика не со содержит таких сведений. Данные о суммах налоговых льгот формируются налогоплательщиками в составе налоговых деклараций, содержатся в информационных регистрах Федеральной налоговой службы РФ и могут быть сформированы для целей проведения оценки.

Очевидно, что возникнут трудности получения сопоставимых данных по регионам о стоимости заключенных с субъектами малого и среднего предпринимательства государственных и муниципальных контрактов.

Отчетность Росстата (форма федерального статистического наблюдения № 1-контракт «Сведения об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» отменена.

Возможность формирования сводной информации о государственной и муниципальных закупках у субъектов малого и среднего, размещенной на сайте www.zakupki.gov.ru, отсутствует. Региональные информационных системы, интегрированные с Единой информационной системой в сфере закупок находятся в стадии формирования.

Показатели, характеризующие институциональные преобразования в экономике, малое предпринимательство. Показателей инновационной деятельности организаций

В состав группы вошли показатели, характеризующие количество индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, субъектов малого предпринимательства, средних предприятий; количество рабочих мест в указанных бизнес-единицах; количество организаций, осуществляющих технологические инновации, доля высокопроизводительных рабочих мест.

Показатели содержатся в отчетности Росстата (годовая). Исключением являются годовые отчетные данные органов исполнительной власти субъектов РФ о количестве рабочих мест в относящихся к малым предприятиям компаниях-резидентах, а также Федеральной налоговой службы России – по количеству индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Показатели инвестиций

Показатель «инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения» содержится в отчетности Росстата (годовая).

Инвестиции играют решающую роль в развитии экономики. Ежегодный объем инвестиций в российскую экономику, суммарно сопоставимый с объемом расходов федерального бюджета можно считать отправной точкой в заданной субъектам РФ траектории экономического развития[1].

Итогом проведенного авторами экспертного отбора показателей в соответствии с предложенными ранее принципами является отбор показателей оценки, изложенных в следующей таблице.

[1] *Данные сайта Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – http://council.gov.ru/activity/documents/65835/.*

Таблица 1

Показатели для проведения оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики

№ п/п	Показатель
1	валовой региональный продукт
2	суммарный оборот (выручка) от реализации товаров (работ, услуг) субъектов малого предпринимательства
3	численность занятых в экономике
4	среднемесячная заработная плата работников
5	инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций)
6	доля организаций, осуществляющих технологические инновации
7	эффективность мер государственной поддержки развития экономики

Отобранные показатели будут трансформированы в критерии эффективности работы должностных лиц и органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих в соответствии с установленными полномочиями государственное регулирование отдельных сфер, целевых сегментов экономики, видов экономической деятельности.

Литература

1. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функции (тезисы доклада под ред. Кузьминовой Я. И., Жулиновой А. Б.) – Высшая школа экономики. 2016. [Электронный ресурс]. URL:https://conf.hse.ru.
2. Развитие механизмов и инструментов управления по результатам в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (Обзор материалов V Круглого стола «Управление по результатам: на пути к версии 3.0». Обзор подготовили: Добролюбова Е.И.; Южаков В.Н.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 95-102.
3. *Игнатова Т.В., Киященко Т.А., Аширова М.Н.* Совершенствование показателей оценки эффективности деятельности местных органов власти // Научное обозрение. 2014. № 8. С. 416–423.
4. *Белякова Г. Я., Воробьева Т. Н*. О принципах проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики. // Азимут научных исследований: экономика и управление. Том 5. 2016. № 1 (14). С.7-13.
5. *Злобина Е. А*. Конституционно-правовые критерии оценки эффективности системы органов государственной власти // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2016. Т. 22. № 1. С. 192-195.
6. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» – КонсультантПлюс.
7. Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц … субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» – КонсультантПлюс.
8. Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей

органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)» – Консультант Плюс.
9. Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2016 № 642-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации».
10. *Жихарева А. К.* Особенности формирования инфляции в регионах (на примере Алтайского края) МГУ им. М.В. Ломоносова, Московская Школа Экономики, Москва, Россия. [Электронный ресурс]. URL: http://refleader.ru.
11. *Голикова Т. А.* Выступление на коллегии Минфина России. 2012. [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru.

Belyakova Galina Yakovlevna, Doctor of Economics, Professor of Economics and International Business of mining and metallurgical complex; Siberian Federal University (79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russian Federation). E-mail: belyakova.gya@mail.ru
Vorobyeva Tatiana Nikolaevna, applicant; Siberian State Aerospace University after Academician M.F. Reshetnev (31, pr. im. gaz. Krasnoyarskii Rabochiy, Krasnoyarsk, 660014, Russian Federation). E-mail: rovinski.t@gmail.com

INDICATORS OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF THE REGIONAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF DEVELOPMENT OF ECONOMY

Abstract

The bodies of state power of RF subjects, themselves being subject to assessment by the President of the Russian Federation and the Government do not have reliable mechanisms to achieve the estimated figures, however, in accordance with the Federal Law of 06.10.1999 number 184-FZ - independent in the formation of such mechanisms. In the article the system of indicators to assess the effectiveness of the executive authorities of the subject of the Russian Federation in the field of economic development. This assessment is considered by the authors as a management tool of regional executive authorities to achieve the objectives of social and economic development of the Russian Federation.

Keywords: *indicators of the effectiveness of the regional authorities; assessment of the effectiveness of economic development; regional economy.*