

На правах рукописи



Годовых Анастасия Сергеевна

**ОЦЕНИВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ
КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством»
(Региональная экономика)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Челябинск – 2014

Диссертационная работа выполнена на кафедре экономической теории, мировой и региональной экономики ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Данилова Ирина Валентиновна (Россия),
профессор кафедры экономической теории, мировой и
региональной экономики ФГБОУ ВПО
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет),
г. Челябинск

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Козлова Ольга Анатольевна (Россия),
руководитель Центра исследований
социоэкономической динамики ФГБУН Института
экономики Уральского отделения Российской
академии наук, г. Екатеринбург

кандидат экономических наук, доцент
Коротина Наталья Юрьевна (Россия)
заведующий кафедрой экономики, финансов и
бухгалтерского учета Челябинского филиала ФГБОУ
ВПО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ»,
г. Челябинск

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный
университет», г. Челябинск

Защита диссертации состоится 19 декабря в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.298.15 по экономическим наукам при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76, Учебно-методический центр кафедры экономической теории, мировой и региональной экономики.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу г. Челябинск, пр. им. В.И.Ленина, 87, корпус 3д, с диссертацией и авторефератом на сайте <http://susu.ac.ru/ru/dissertation/d-21229815/godovyh-anastasiya-sergeevna>

Автореферат разослан 21 октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор



И.В. Данилова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный этап реформирования государственного сектора РФ направлен на повышение результативности, оптимизацию расходов органов власти и связан с реализацией «рыночных» принципов в деятельности государственных структур. Это, в свою очередь, повышает требования к инструментам государственного управления социально-экономическим развитием территорий в контексте усиления их аналитических, регулирующих и контрольных функций; а также обеспечения сопряженности ведомственных и общественно-значимых региональных интересов. Таким эффективным инструментом является «оценивание политик и программ», недостаточно востребованное в российском госсекторе на федеральном и региональном уровнях.

Самостоятельность исполнительных структур органов власти субъектов РФ в выборе экономической политики, целевых программ и мер реализации, в планировании деятельности требует системного (как внутреннего, так и внешнего) оценивания достигнутых результатов, их соответствия стратегическим и тактическим целям развития экономики регионов; подтверждения качества государственных и муниципальных услуг потребностям населения территорий. Автономность формирования региональной политики имеет как позитивные, так и негативные последствия, к последним относятся: факты несовпадения ведомственных ориентиров и приоритетов региона; сосредоточение усилий и бюджетных ресурсов органов власти на традиционно благополучных сферах экономики; концентрация деятельности на решении краткосрочных, а не долгосрочных проблем территориальной экономики.

Оценивание политик (программ) органов власти, как объективный инструмент постоянного действия, раскрывающий влияние реализуемой политики на реципиентов региона (в том числе бизнес, население), применение которого обеспечивает снижение противоречий между социально-экономическими интересами территории и исполнительной властью, нейтрализует доминирование ведомственных приоритетов в управлении регионом.

В связи с этим в теоретическом плане актуальным является определение содержания и функциональности нового для сектора государственного и муниципального управления в России инструмента – «оценивания политик и программ». В методическом плане необходима разработка подходов к реализации инструментального потенциала оценивания, прежде всего, региональной экономической политики, в интересах не только повышения качества деятельности органов исполнительной власти (далее – ОИВ), но и регионально-значимых эффектов (социально-экономического развития территории, предпринимательского и потребительского секторов региона). В прикладном аспекте необходима разработка рекомендаций по «встраиванию» процедуры оценивания в деятельность региональных государственных структур и общественных институтов для обеспечения открытости, транспарентности, субсидиарности интересам населения региона, достижения баланса между самостоятельностью и ответственностью органов власти субъекта РФ за экономику территории.

Степень разработанности проблемы. Проблемы реформирования государственного сектора на рыночно-ориентированной основе рассмотрены в трудах зарубежных (Дж. Бачлер, Х. Вольманн, Н. Мэннинг, Д. Осборн, Н. Парисон,

П. Пластрик, К. Поллит, Н. Стам, Дж. Халлиган) и российских (С.Ю. Глазьев, А.Л. Кузенков, В.Л. Тамбовцев и др.) авторов. Теоретические основы механизма управления, ориентированного на результат, в системе органов государственной власти представлены работами Х. Де Брюйна, М.П. Афанасьева, А.С. Бараховского, Е. М. Бухвальда, А.Г. Игудина, В.В. Климанова, А.А. Климова, М.П. Придачука, И.А. Соколова и др.; широко исследована проблема бюджетирования, ориентированного на результат, для органов исполнительной власти.

Теоретические аспекты оценивания политик и программ государственного сектора развитых стран раскрыты в экономических публикациях К. Морс, Б. Пере, Г. Хатри, С.А. Батчикова, А.И. Кузьмина и др. В России это направление активно развивают ученые Института оценки политик и программ, Центра оценки регулирующего воздействия Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», а также экономисты Уральского отделения ИЭ РАН РФ. Разработки по данному направлению отражены в работах И.В. Барановой, А.Н. Беляева, Д.В. Визгалова, О.А. Козловой, В.В. Колегова, В.А. Маршакова, А.И. Татаркина, Д.Б. Цыганкова, А.Г. Шеломенцева и др.

Новизна проблем, недостаточная адаптация зарубежного опыта к российским реалиям, отсутствие системного подхода в применении оценивания в системе органов власти субъекта РФ определили цели, задачи, объект и предмет исследования.

Объектом исследования является деятельность органов власти субъектов РФ по реализации региональной экономической политики.

Предмет исследования – оценивание реализации региональной экономической политики как инструмент управления экономикой субъекта РФ.

Цель диссертационной работы состоит в обосновании теоретических и методических подходов для повышения социально-экономической результативности управления экономикой субъекта РФ на основе применения оценивания экономической политики, реализуемой региональными органами власти.

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

— раскрыть теоретическое содержание, функции и целесообразность применения в практике государственного управления экономикой территориальных образований процедуры оценивания политик;

— разработать методический подход к оцениванию реализации региональной экономической политики исполнительными органами власти субъекта РФ;

— раскрыть прикладные результаты оценивания реализации региональной экономической политики ОИВ Челябинской области;

— разработать рекомендации по использованию инструментальных возможностей оценивания реализации региональной экономической политики для управления экономикой субъекта РФ.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» (Региональная экономика): 3.15. Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы; 3.16.

Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях; 3.21. Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили теория региональной экономики и управления, государственного регулирования национальной и региональной экономики; использованы системный, эволюционный, функциональный методологические подходы; применены факторный, сравнительный, структурный анализ, экономико-статистические методы исследования.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты Правительства РФ и Правительства Челябинской области, справочные данные, обзорно-аналитическая информация, приказы, распоряжения, доклады Министерства регионального развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития, Министерства промышленности и природных ресурсов, Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства, Министерства образования и науки Челябинской области, материалы сборников Федеральной службы государственной статистики РФ и статистических ежегодников Челябинской области, специальные монографические издания, материалы периодической печати, аналитические разработки автора.

Наиболее существенные результаты, полученные диссертантом, и их научная новизна

1. Уточнено понятие и определена функциональность «оценивания» региональной экономической политики как аналитического инструмента, включающего внутреннее и внешнее оценивание и направленное на выявление ограничений в деятельности (исполнительной и управленческой) органов власти, идентификацию внешнего воздействия на региональных реципиентов (население, бизнес) и территориальную экономику в целом; способствующего повышению качества, транспарентности, открытости и сопряженности результатов региональной политики, реализуемой государственными структурами, с потребностями населения территориальных образований (*п. 3.15, 3.21 Паспорта специальности ВАК РФ*).

2. Разработан авторский методический подход к проведению процедуры оценивания реализации региональной экономической политики, а именно: обоснован комплекс взаимосвязанных компонентов и приемов оценивания, содержание которых включает: определение фактически реализуемых приоритетов, стабильности обеспечения ресурсами декларированных направлений деятельности в рамках экономической политики; выявление качества институциональных норм, их нацеленность на стимулирование эффективной работы ОИВ; определение «выходных» результатов ведомственной деятельности и конечного регулирующего воздействия реализуемой политики на параметры экономики субъекта РФ; что позволяет своевременно выявлять те условия и факторы, которые препятствуют достижению запланированных результатов для корректировки деятельности управленческих структур (*п. 3.15 Паспорта специальности ВАК РФ*).

3. Выявлены ограничения, снижающие результаты деятельности ОИВ по реализации региональной экономической политики (по министерствам Челябинской области): непоследовательность в сохранении иерархии приоритетных направлений; неустойчивость их ресурсного обеспечения; недостаточность действующих институциональных правил (высокие значения эффективности работы ведомств сопряжены со значительными отклонениям в достижении запланированных результатов), что позволило выявить проблемные зоны для принятия управленческих решений ОИВ (*п. 3.16, 3.21 Паспорта специальности ВАК РФ*).

4. Разработаны рекомендации для региональных ОИВ по повышению качества реализации экономической политики; обоснован и апробирован подход к определению итогового воздействия реализуемой региональной экономической политики на экономику субъекта РФ (на примере Челябинской области) на основе сравнения базового и текущего конечного рейтинга (по результатам внутреннего и внешнего оценивания), мониторинг которого совместно с расчетом тренда развития экономики субъекта РФ (по параметрам зоны воздействия ОИВ) «с» и «без» регулирующего воздействия со стороны госструктур, позволят согласовать деятельность ОИВ с интересами экономики субъекта РФ (*п. 3.16, 3.21 Паспорта специальности ВАК РФ*).

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что расширена теория государственного управления региональным развитием в части инструментов регулирования территориальной экономики. Полученные в диссертации выводы и предложения могут использоваться в деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти для практической реализации стратегии устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ, повышения качества управления территориальной экономикой, мониторинга эффективности деятельности государственного сектора субъекта РФ.

Основные положения диссертации используются в учебном процессе при преподавании дисциплин бакалавриата («Региональная экономика») и магистерской программы «Система государственного управления» (в курсах «Мониторинг и оценка результативности политик и программ в государственном управлении», «Программно-целевое управление в государственном секторе», «Управление развитием регионов и муниципальных образований»).

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования обсуждались на Международной конференции «Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития» (г. Екатеринбург, 2011 г.), III международной конференции «Проблемы и перспективы социокультурного и экономического взаимодействия стран-участников и наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества» (г. Екатеринбург, 2012 г.), Международной научно-методической конференции «Векторы современного уровневоего образования: повышение качества и взаимодействие с работодателями» (г. Москва, 2013 г.), XX Международной научно-практической конференции «Развитие научного потенциала экономических наук в XXI веке» (г. Москва, 2013 г.).

Основные результаты исследования отражены в 7 научных публикациях объемом 4,74 п.л. (авторских – 2,3 п.л.), в том числе четыре в изданиях, рецензируемых ВАК РФ.

Во введении обоснована актуальность, степень разработанности проблемы, определены цель и задачи, сформулированы научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе «Теоретические основы оценивания экономической политики, реализуемой исполнительными органами государственной власти» рассмотрена эволюция зарубежной практики оценивания политик (программ) государственных органов власти, раскрыто содержание и функции процесса оценивания, проанализированы особенности применения оценивания на региональном уровне в РФ.

Во второй главе «Оценивание реализации региональной экономической политики органами власти субъектов РФ: методические и прикладные аспекты» проведена систематизация действующих методических подходов, применяемых в оценке деятельности ОИВ; разработана методика проведения оценивания реализации региональной экономической политики, сформирован комплекс компонентов и приемов оценивания, апробирован инструментальный потенциал на примере деятельности министерств Челябинской области.

В третьей главе «Применение оценивания реализации региональной экономической политики в управлении экономикой субъекта РФ» приведена обобщенная оценка резервов повышения результативности управления, ориентированного на результат, разработаны рекомендации по повышению качества и социально-экономической эффективности реализации экономической политики. В заключении представлены выводы и рекомендации.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, 3 глав, заключения, списка литературы из 211 наименований и 2 приложений. Общий объем работы составляет 148 страниц машинописного текста, включая 13 рисунков и 43 таблицы.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено понятие и определена функциональность «оценивания» региональной экономической политики, включающего внутреннее и внешнее оценивание, способствующего повышению качества, транспарентности, открытости и сопряженности результатов региональной политики (реализуемой государственными структурами) с потребностями населения территориальных образований.

Сравнение практики реформ в государственном секторе¹ стран с федеративным государственным устройством (за рубежом и в России) по внедрению рыночных принципов регулирования и повышению самостоятельности субъектов федерации в формировании и реализации экономической политики, позволили диссертанту сделать вывод о недостаточности применения в РФ контрольных ин-

¹ Диссертант при использовании понятия «государственный сектор» опирается на «Классификатор институциональных единиц сектора государственного управления» (Приказ Федеральной службы государственной статистики от 02.08.2004 № 110), соответственно которому, в структуру государственного (публичного) сектора входит: 1) сектор «государственного» управления или бюджетный сектор (центральные, региональные органы власти; органы самоуправления и подведомственные им организации); 2) «государственные корпорации и организации, сюда относятся финансовые государственные корпорации (денежно-кредитные и пр.) и нефинансовые государственные корпорации. В работе внимание акцентировано на секторе государственного управления регионального уровня.

струментов, к которым относится «оценивание политик и программ». Активизация применения оценивания, как инструмента управления, в развитых странах обусловлена сменой теоретической парадигмы относительно содержания деятельности государства («государственное администрирование», «государственный менеджмент»), что потребовало механизма проверки эффективности деятельности и адекватности предоставляемых государством благ и услуг реципиентам (налогоплательщикам территорий).

Диссертантом проанализирована эволюция зарубежных методов управления в государственном секторе; необходимость перехода к «управлению по результатам». При этом выявлено, что трансформационные процессы в секторе государственного управления сопровождались обострением противоречий между интересами бизнеса и населения территорий, с одной стороны, и интересами органов власти – с другой, для нейтрализации которых и актуализировано применение оценивания в практике деятельности госструктур.

Россия в течение 2001-2011 гг. также активно использовала новые инструменты государственного управления. Новое «меню» опций при переходе к управлению, ориентированному на результат, потребовало, во-первых, проведения разграничения полномочий по предоставлению государственных услуг и использованию бюджетных ресурсов по вертикали власти; введения индикативных показателей конечных результатов; разработки методических подходов к оценке эффективности деятельности ОИВ. Во-вторых, повышения ответственности государственных структур перед населением территориальных образований как основных реципиентов бюджетных услуг определило необходимость создания реестра расходных обязательств; применения отчетных Докладов о результатах и основных направлениях деятельности ОИВ (ДРОНДов); введения аудита использования бюджетных средств и мониторинга деятельности органов власти. В-третьих, осуществлен переход к программно-целевому формату реализации экономической политики и оценке деятельности ОИВ России с позиции определения ведомственной эффективности.

В то же время, инструментальный потенциал «оценивания политик (программ)» в секторе государственного управления, как показывает практика развитых стран, гораздо шире и востребован в РФ недостаточно. Для систематизации представлений о содержании, видах, функциях и сферах применения оценивания проанализированы труды Х. Вольманна, К. Морс, Б. Перре, Д.В. Визгалова, Н.А. Кошелевой, А.И. Кузьмина, В.А. Маршакова, Е.Р. Ярской-Смирновой, что позволило обосновать необходимость не только внутреннего (повышающего эффективность деятельности ОИВ), но и внешнего оценивания (последний аспект практически не получил развития в РФ), особо значимого для достижения конечных результатов для территориальной экономики. Новизна понятия «оценивания» потребовала систематизации его видов, рассматриваемых в экономических публикациях (фрагмент представлен в табл. 1).

Таблица 1

Классификация видов оценивания политик и программ*

Виды оценивания	Содержание оценивания политик и программ
По субъекту оценки	
<i>Внутреннее</i>	Оценивание политики и программ самостоятельно ОИВ
<i>Внешнее</i>	Оценивание со стороны некоммерческих организаций, аналитических отделов органов государственного управления, СМИ, научной общественности, сторонних организаций.
По этапам	
<i>Определение потенциала («оцениваемости»)</i>	Анализ контекста объекта оценивания (содержание политик, программ, мер) в целях определения информационной достаточности и применимости методов оценивания
<i>Предварительное</i>	Относится к качеству заложенной проектной идеи политики / программы, предварительное оценивание потенциальных издержек, выгод и эффектов с целью корректировки проекта программы
<i>Сопровождающее (промежуточное)</i>	Связано с оцениванием стадии реализации политики (программы) для идентификации резервов повышения ее результативности и эффективности
<i>Суммирующее (обобщающее)</i>	Определение степени достижения поставленных целей ОИВ и влияния на социально-экономическое положение реципиентов государственных услуг
По цели	
<i>Оrientированное на ведомственные программы</i>	Определение степени выполнения задач политики, программы; оценивание результативности принятых программных мероприятий
<i>Оrientированное на управление программой</i>	Оценивание реализации программы с точки зрения оптимизации управленческих решений
<i>Оrientированное на реципиентов</i>	Оценивание степени достижения целей программы с точки зрения воздействия (эффекта) на реципиентов, пользователей выгод от политики (программ)
<i>Оrientированное на перспективу</i>	Прогнозное оценивание альтернативных вариантов мероприятий по реализации программы
По содержанию	
<i>Оценивание потребности в политике или программах</i>	Оценивание социально-экономических условий реализации политики (программы); ее адекватности проблемам экономики территории
<i>Оценивание результатов</i>	Определение степени достижения плановых показателей политики (программ)
<i>Оценивание эффективности</i>	Сопоставление результатов программы и ее ресурсов (в статике и динамике)
<i>Оценивание продуктивности</i>	Измерение позитивных результатов и прочих благ, предоставленных программой, в расчете на одного реципиента
<i>Оценивание влияния («ассессмент»)</i>	Выявление причинно-следственных связей между параметрами развития экономики и политикой (программными мероприятиями); оценивание степени воздействия политики (программы) на социально-экономические показатели территориальных преобразований

* Заливкой выделены те виды, которые автор адаптирует к объекту диссертационной работы

Диссертантом обосновано, что оценивание в государственном секторе (по причине усиления самостоятельности органов власти и развития конкурентных начал) имеет двойственную природу: с одной стороны, это - квазирыночный инструмент проверки соответствия результатов реализуемой политики (программы) потребностям региональной экономики; с другой - инструмент повышения качества исполнительской деятельности. В связи с этим автором выделены функции оценивания: **внешние** (повышение транспарентности, открытости реализации региональной экономической политики, усиление согласованности с интересами конечных потребителей государственных услуг) и **внутренние** (повышение качества исполнительской деятельности и управления результатами).

В силу того, что фрагментарность информации о решениях и деятельности государственного сектора дестабилизирует экономическую ситуацию и, как следствие, увеличивает волатильность региональных социально-экономических параметров, усиливаются требования к транспарентности и открытости. **Транспарентность** предполагает ясность и понятность приоритетов, целей и направлений реализации экономической политики для региональных реципиентов; **открытость**, в том числе информационная, состоит в прозрачности информации относительно деятельности и результатов ОИВ, предоставлении ее в доступной форме (по аналогии публикации с 2014 г. «Бюджета для граждан»); что в совокупности укрепляет эффективность общественного контроля за деятельностью ОИВ, генерирует доверие, формирует позитивную реакцию и поддержку экономической политики со стороны населения и бизнеса территории, нейтрализует фрикции и конфликты, и, как следствие, обеспечивает более высокий качественный уровень управления экономикой региона. Критерием обеспечения экономической стабильности территориальных образований также является уровень **согласованности интересов государства и его граждан**, в связи с чем функциональная направленность оценивания на реализацию региональной экономической политики в контексте удовлетворения потребностей реципиентов государственных услуг способствуют совершенствованию управления экономикой региона.

В контексте внутренних **функций**: прежде всего, оценивание создает возможность повышения качества исполнительной деятельности и, как следствие, эффективности² реализуемой политики (программ). Современный этап программно-целевого управления в государственном секторе предполагает, что реализация региональной экономической политики фактически представлена деятельностью ОИВ по направлениям, каждое из которых имеет программный формат. В таком контексте программа – совокупность увязанных между собой по содержанию, срокам и ресурсам мероприятий для достижения целей, запланированных направлений деятельности ОИВ; политика – комплекс программ, направленных на развитие функциональных сфер территориальной экономики, специфицированных по ресурсам, результативным показателям в соответствии с декларированными приоритетами. Поскольку ОИВ самостоятельно формируют направления деятельности, мероприятия и программы, а, соответственно, и технологию реализации экономической политики, внутренние функции оценивания направлены на получение объективной информации, прежде всего об эффективности исполнительной деятельности. **Управленческая** функция оценивания заключается в анализе данных о политике (программе) ведомств в контексте совпадения/несовпадения результатов и целей, наличия/отсутствия отклонений фактических показателей от декларированных для определения резервов повышения качества планирования, организации и контроля. Такой спектр функциональности «оценивания» опреде-

² Бюджетный кодекс РФ. Статья 34. Принцип эффективности использования бюджетных средств
Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). (в ред. Федеральных законов от 26.04.2007 N 63-ФЗ, от 07.05.2013 N 104-ФЗ)

ляет возможность своевременной смены приоритетов, корректировки действующего механизма реализации политики, перераспределения ресурсов.

Таким образом, диссертантом обосновано, что «оценивание» в механизме управления выполняет совокупность **внешних** (транспарентность, открытость, ориентированность на интересы потребителей) и **внутренних функций** (повышение эффективности управления и качества работы ОИВ). Содержание оценивания реализации региональной экономической политики определено как аналитический инструмент, обеспечивающий обобщение информации относительно качества реализации действующей политики и направлено на выявление условий и факторов, способствующих или препятствующих достижению запланированных результатов; позволяет идентифицировать воздействие (негативное, нейтральное, позитивное) на потенциальных реципиентов (население, бизнес) и обеспечивает ОИВ информацией о влиянии на развитие экономики регионов. Термин «оценивание» (в отличие от «оценки») фокусирует внимание на перманентности, непрерывности, системности процедуры, а не на дискретном характере, что позволяет позиционировать оценивание как необходимый инструмент управления реализацией региональной экономической политики.

Отсутствие системных исследований технологии проведения оценивания реализации экономической политики определило необходимость разработки методических подходов, адаптированных к региональным исполнительным структурам государственной власти.

2. Разработан авторский методический подход к проведению процедуры оценивания реализации региональной экономической политики, а именно: обоснован комплекс взаимосвязанных компонентов и приемов оценивания, что позволяет своевременно выявлять те условия и факторы, которые препятствуют достижению запланированных результатов и корректировать деятельность управленческих структур.

Органы региональной власти в соответствии с реформой государственного управления имеют достаточную самостоятельность в определении целей, программ, мероприятий и индикаторов реализации экономической политики; распределении и распоряжении бюджетными средствами. Децентрализация механизма формирования региональной политики, автономность ведомств в управлении, дифференциация региональных социально-экономических условий определили необходимость разработки методических подходов, позволяющих применять оценивание реализации региональной экономической политики в целом для развития территориальной экономики.

Анализ действующей нормативной базы, связанной с оценкой деятельности ОИВ РФ, позволил сделать вывод об активизации ведомственного контроля: разработаны общие³ и частные (отдельных сфер: финансы, кредитоспособность и

³ Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утв. Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия от 18 июля 2007 г. протокол № 1); Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов (утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 73н); Методика оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований (утв. приказом Минфина РФ от 02.08.2004 № 223)

др.) методики оценки деятельности государственных структур (федеральных и региональных). Помимо этого, существуют методики оценки результативности и эффективности деятельности министерств и ведомств субъектов РФ, как распорядителей бюджетных средств, на основе которых формируется их отчетность – ДРОНДы. Формат ДРОНДа предполагает информацию о цели, задачах, направлениях, принятых целевых программах (ведомственных, региональных, софинансируемых с федерацией), индикативных и фактических показателях результатов, объемах бюджетных ресурсов. В то же время, ведомственные методики имеют слабую внешнюю функциональность, ограничена их транспарентность и открытость для региональных реципиентов; не включаются оценки удовлетворенности государственными услугами.

Диссертантом разработана авторская методика оценивания реализации региональной экономической политики ОИВ, компоненты которой обеспечивают внутренние и внешние параметры оценивания. Основные отличия состоят в следующем:

- 1) акцентировано внимание на фактически реализуемых **приоритетных** направлениях деятельности органов власти;
- 2) применен **системный** подход, а именно: выявлены не только внутренние итоги мероприятий, проводимых ОИВ в рамках реализации региональной экономической политики, но и идентифицировано воздействие на параметры региона (внешние итоги).

Методический подход проведения процедуры оценивания реализации экономической политики диссертантом представлен взаимосвязанным комплексом компонентов (этапов) и приемов, каждый компонент обеспечивает достижение одной или нескольких функций оценивания (табл. 2).

Таблица 2

Компоненты (этапы) и приемы оценивания реализации экономической политики ОИВ

Содержание	Используемые приемы оценивания
1. Оценивание фактических приоритетов региональной экономической политики ОИВ	
Определение иерархии фактически реализуемых направлений деятельности ОИВ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение статических и динамических рейтингов направлений деятельности декларированных в рамках региональной экономической политики (средних за период) по показателям доли расходов и темпам роста расходов на каждое направление для определения фактически реализуемых приоритетов. 2. Расчет среднеквадратического отклонения (доли расходов на направление) для определения степени стабильности распределения средств по направлениям; определение устойчивости реализации региональной экономической политики на основе оценки частоты смены приоритетов. 3. Сопоставление фактических статических и динамических рейтингов в транспарентной форме («матрица 1») с включением оценки стабильности их реализации.
2. Оценивание «входного» ресурсного обеспечения направлений деятельности ОИВ по реализации региональной экономической политики	
Оценивание обеспеченности ресурсами направлений деятельности (полноты использования бюджетных средств, как отношения фактического финансирования средств к плановому).	Определение вариации по показателю «полнота использования бюджетных средств» для определения устойчивости ресурсного обеспечения направлений деятельности.

3. Оценивание регламентирующих институциональных норм, обеспечивающих эффективность деятельности ОИВ	
Анализ официальной методики оценки эффективности деятельности ОИВ, ее достаточности для обеспечения стимулов эффективной работы.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рейтингование ведомств по показателям изменения результатов, расходов, эффективности, полученных при применении официальной методики, определение наличия/отсутствия квазистимулов эффективной деятельности («матрица 2»). 2. Факторный анализ эффективности деятельности ОИВ. 3. Расчет коэффициента среднеквадратического отклонения ведомственной эффективности для определения устойчивости деятельности в режиме «наилучшего достигнутого значения эффективности». 4. Анализ коэффициента энтропии для идентификации степени упорядоченности деятельности ведомств при реализации региональной экономической политики.
4. Оценивание «выходных» результатов реализуемой политики	
Определение результатов деятельности ОИВ	Компаративистика результатов оценивания эффективности деятельности ОИВ по реализации экономической политики по официальной и авторской методикам, отличия последней состоит в определении уровня эффективности направлений на основе учета отклонений фактических показателей от запланированных («матрица 3»).
5. Оценивание регулирующего воздействия на экономику и конечного эффекта деятельности ОИВ	
Оценивание региональных последствий политики исполнительных органов власти	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение воздействия региональной экономической политики в соответствии с реализуемыми направлениями деятельности на социально-экономические параметры региона и реципиентов государственных услуг на основе корреляции бюджетных расходов и показателей зоны воздействия ОИВ. 2. Определение удовлетворенности потребителей государственных услуг. 3. Сопоставление гипотетического тренда изменения показателей развития региона без программного формирования экономической политики ОИВ и с регулирующим воздействием государственных структур (на основе регрессионной модели временного ряда) 4. Определение конечного рейтинга по реализации региональной экономической политики с учетом внутренних и внешних итогов деятельности ОИВ
6. Корректировка деятельности ОИВ по реализации региональной экономической политики	
Корректировка механизма реализации региональной экономической политики ОИВ	Разработка общих и специфических рекомендаций по результатам проведенного оценивания.

Детализация применяемых подходов состоит в следующем.

1. Оценивание фактических приоритетов региональной экономической политики ОИВ. Проводится по данным ДРОНДов на примере деятельности министерств субъекта РФ; идентифицируются фактические приоритеты с помощью рейтингования, включая: а) рейтинг направлений деятельности по показателю «доля фактических расходов в общей сумме расходов ведомства»; б) рейтинг направлений по показателю «темпы роста расходов» на каждое направление; для каждого направления на основе анализа вариации доли расходов определялась стабильность финансирования; для министерства в целом анализируется устойчивость реализуемых направлений через определение соответствия уровней статистических и динамических и изменений в структуре расходов.

2. Оценивание «входного» ресурсного обеспечения направлений реализуемой региональной экономической политики. Оценивается степень устойчивости ресурсного подкрепления приоритетных направлений деятельности ОИВ по

показателю среднеквадратического отклонения (далее - СКО) полноты использования бюджетных средств.

3. Оценивание регламентирующих институциональных норм, обеспечивающих эффективность деятельности. Проводится анализ официальной методики и ее потенциала стимулирования эффективной работы ведомств по реализации экономической политики: а) расчет и определение сопряженности рангов изменения эффективности, достижения индикативных показателей и полноты использования бюджетных средств по направлениям (по отчетности ведомств); б) анализ факторов, определяющих динамику показателя эффективности; в) расчет устойчивости позиции ведомства в разрезе наилучшего достигнутого значения эффективности; г) определение степени упорядоченности деятельности (уровень энтропии использования бюджетных расходов).

4. Оценивание «выходных» результатов реализуемой политики, что предполагает совершенствование расчета эффективности деятельности ОИВ. Анализ конечных результатов с позиции степени совпадения запланированных и фактических показателей деятельности.

5. Оценивание регулирующего воздействия предложено определять как итоговое воздействие (ассесмент) на экономику в целом (на социально-экономические параметры региона в зоне воздействия ОИВ) и региональных субъектов. В связи с этим использован корреляционный анализ и предложен подход к расчету конечного итога деятельности ОИВ (внутреннего и внешнего) для региональной экономики.

Для повышения стимулов к эффективной деятельности ОИВ (компонент 4 методического подхода) разработана авторская методика, основанная на измерении величины отклонений фактических результатов деятельности ОИВ от запланированных. Использован балльно-рейтинговый подход при оценке полученных значений разных по диапазону отклонений; разработаны критериальные интервалы для позиционирования данных. Подобный подход применяется в практике регионального программирования республики Башкортостан⁴. Авторская методика оценки включает следующие компоненты:

Блок I. Определение величины отклонений фактических значений показателей результатов от планового уровня (по индикативным показателям). Для

прямых показателей применяется формула: $I_o = \frac{P_{факт} - P_{план}}{P_{план}} * 100\%$; для обратных –

$I_o = -\frac{P_{факт} - P_{план}}{P_{план}} * 100\%$, где I_o – индекс отклонения фактических показателей (в %);

$P_{план}$ – плановое, $P_{факт}$ – фактически достигнутое значение индикативного показателя.

Шкала оценки индекса отклонений с позиции качества планирования (перевод в баллы): 1) низкое качество: в случае более 10% (перевыполнение) соответственно присваивается минус один балл; 9–10% – плюс один; 8–9% – два; 7–8% – три балла; 6–7% – четыре; 2) высокое качество: 5–6% – пять баллов; 4–5% –

⁴ Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Республики Башкортостан на 2013-2015 годы (Приложение № 2 к письму Министерства финансов Республики Башкортостан от 31 мая 2012 года № 01-03-246)

шесть; 3–4 % – семь; 2–3% – восемь; 1–2% – девять; 0–1% – десять; 3) низкое качество (отсутствие достижения плановых показателей): 0–(–0,5)% – три; (–0,5)–(–2)% – два; (–2)–(–5) % – один; < 5% – ноль. Поскольку наиболее высоко оценивается точность планирования, то наличие отклонений предполагает последующую идентификацию причин (экзогенных, находящиеся вне контроля ОИВ; эндогенных, обусловленных низкой результативностью, занижением плановых показателей результатов и др.).

Блок II. Определение эффективности по каждому направлению ($I_{\text{эфф}_n}$) с учетом индекса отклонений (I_o), на основе формулы: $I_{\text{эфф}_n} = (\sum_{i=1}^n I_o * w_i) * k_{\text{расх}}$, где w_i –

весовой коэффициент показателя ($w_i = \frac{1}{m}$, где m – количество показателей в рамках направления); $k_{\text{расх}}$ – коэффициент соотношения фактического (Ф) и планового (П) объема бюджетных расходов на направление (если Ф=П, то k равен 1, если Ф>П – 0,3; Ф<П – 0,8; Ф/П – 0). **Определение рейтингов приоритетных направлений** деятельности ОИВ по показателю эффективности; применяется балльная шкала: очень высокая эффективность $I_{\text{эфф}}$ – 8–10 баллов, рейтинг 1; высокая эффективность – 6–8, рейтинг 2; средняя эффективность – 4–6, рейтинг 3; низкая эффективность – 0–4, рейтинг 4; отсутствуют признаки эффективности – менее 0, рейтинг 5.

Блок III. Определение сводного (по всем направлениям) рейтинга эффективности деятельности конкретного ведомства (R – рейтинг, в баллах):

$R = \sum_{n=1}^m I_{\text{эфф}_n} * w_n$, где w_n – коэффициент веса направления. **Критериальные интер-**

валы для показателя сводной эффективности деятельности ведомств: рейтинг 1 – очень высокая эффективность (более 7,5); рейтинг 2 – высокая эффективность (5,0–7,5); рейтинг 3 – средняя эффективность (2,4–4,9); 4 – низкая эффективность (0–2,4); 5 – отсутствуют признаки эффективности (значение менее 0). Сравнение полученных сводных рейтингов по предложенной методике создает стимулы для повышения качества планирования, исполнительной дисциплины, обеспечивает прозрачность и открытость полученных результатов государственных структур по развитию конкретных сфер экономики субъекта РФ.

Апробация авторской методики оценивания региональной экономической политики функциональных министерств Челябинской области проведена по Министерству экономического развития, Министерству промышленности и природных ресурсов, Министерству строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства, Министерству образования и науки субъекта РФ; в качестве информационного источника данных выступают доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНДы) за 2005–2011 гг. Указанный период включает кризисные годы, но семилетний срок достаточен для определения средних значений, формирования информационной базы процедуры оценивания ОИВ.

3. Выявлены ограничения, снижающие результаты деятельности ОИВ по реализации региональной экономической политики (по министерствам Челябинской области), что позволило выявить проблемные зоны для принятия управленческих решений ОИВ.

Апробация авторской методики потребовала, прежде всего, определения рангов фактически реализуемых направлений деятельности в контексте оценивания реализации экономической политики субъекта (реально сложившегося распределения ресурсов между направлениями). В связи с чем в рамках **первого компонента** процедуры оценивания определена структура расходов каждого министерства в разрезе декларированных направлений деятельности (за каждый год и средняя за 7 лет), темпы роста расходов, СКО по доле расходов на каждое направление (фрагмент расчетов в табл. 3).

Таблица 3

Фрагмент расчета рейтинга по статическим и динамическим приоритетам (на примере Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства)*

Направление	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Средняя	СКО	Рейтинг
Статические приоритеты										
	Доля расходов по направлениям в общей сумме расходов Министерств, %									R_s
Направление 1	32,39	40,51	40,05	3,79	29,67	54,41	15,99	30,97	16,78	2
Направление 2	23,97	10,52	16,78	16,46	10,79	27,28	6,27	16,01	7,57	3
Направление 3	43,64	48,97	43,18	79,76	59,54	18,31	77,74	53,02	21,50	1
Динамические приоритеты										
	Темп роста фактических значений расходов, %									R_d
Направление 1		114,29	180,49	6,85	272,14	156,89	69,08	133,29		2
Направление 2		40,11	291,17	71,03	22,76	216,38	54,04	115,91		3
Направление 3		102,56	160,96	133,76	25,92	26,31	997,8	241,22		1
По министерству		91,39	182,57	72,41	34,72	85,56	235,0	116,95		

* R_s — рейтинг по статическим приоритетам; R_d — рейтинг по динамическим приоритетам; номера направлений соответствуют последовательности в отчетности ведомства

Определены рейтинги: по статическим приоритетам (R_s) по показателю доли расходов и рейтинг по динамическим приоритетам (R_d) по показателю темпа роста расходов на направления деятельности (наивысшему рейтингу присвоен номер 1). Например, направлению 3 Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства фактически присвоен 1 ранг и по доле и по темпам роста бюджетных расходов, хотя в иерархии ведомства оно стоит на 3 месте. Расчет рейтингов позволил определить фактическую иерархию направлений деятельности ОИВ субъекта РФ (табл. 4).

Таблица 4

Рейтинг по статическим и динамическим приоритетам министерств Челябинской области за период 2005–2011 гг.*

Направление	R_s	R_d	Направление	R_s	R_d
Министерство экономического развития			Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства		
Направление 1	1	1	Направление 1	2	2
Направление 2	2	3	Направление 2	3	3
Направление 3	3	2	Направление 3	1	1
Направление 4	4	5	Министерства промышленности и природных ресурсов		
Направление 5	5	4	Направление 1	3	4
Министерство образования и науки			Направление 2	1	3
			Направление 3	4	7
Направление 1	3	1	Направление 4	7	6
Направление 2	2	3	Направление 5	6	2
Направление 3	1	2	Направление 7	5	5
Направление 4	5	5	Направление 8	8	1
Направление 5	4	4	Направление 11	2	8

*Представлены только те направления, которые реально финансировались.

Цветом выделены приоритетные направления: Министерство экономического развития: направление 1 – Развитие рыночной инфраструктуры; 2 – Повышение инвестиционной привлекательности и привлечения капитала в экономику Челябинской области; 3 – Развитие международного, межрегионального сотрудничества и продвижение продукции предприятий области. Министерство промышленности и природных ресурсов: направление 2 – Использование природных ресурсов; 5 – Приватизация неэффективно используемого имущества; 8 – Распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Челябинской области; 11 – Обеспечение реализации областной целевой программы по автоматизации ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости. Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства: направление 3 – Развитие транспортной инфраструктуры. Министерство образования и науки: 1 – Сохранение здоровья, формирование здорового образа жизни детей и подростков; 2 – Развитие и воспитание детей дошкольного возраста; 3 – Подготовка молодых специалистов для экономики области.

Необходимость обеспечения транспарентности и открытости полученных рейтингов предопределила целесообразность использования графического формата – «матрица 1» (рис. 1). По осям координат расположены статические (R_s) и динамические (R_d) рейтинги направлений деятельности ОИВ (чем лучше позиция, тем ближе точка к началу координат). Номер направления совмещает информацию о степени стабильности (по показателю СКО доли расходов на направление) реализации данного направления. Высокая нестабильность показана кружком большего размера.

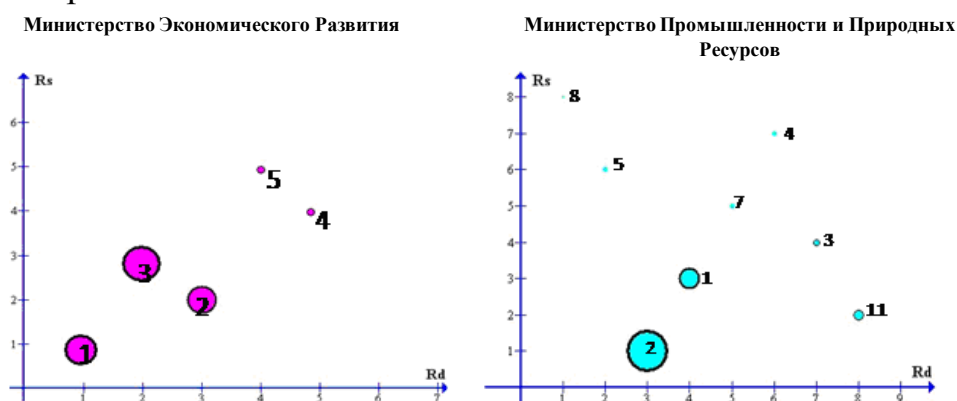


Рис. 1. Фрагмент «матрицы 1» приоритетов деятельности министерств (фактически реализуемых целей экономической политики ОИВ)

Выводы по результатам расчетов систематизированы в табл. 5.

Таблица 5

Выводы по оцениванию фактических приоритетов реализации региональной экономической политики

Министерство экономического развития. Наибольшее внимание уделено направлениям 1 (развитие рыночной инфраструктуры) и 3 (развитие международного, межрегионального сотрудничества и продвижение продукции предприятий области). Стабильность расходов на реализуемые направления, а также устойчивость реализации политики оцениваются как средние.
Министерство промышленности и природных ресурсов. Субординация направлений Министерством не совпадает с рейтингами. Направление 2 (использование природных ресурсов) стабильно имеет рейтинг 1. Высокая нестабильность финансирования по всем направлениям, за исключением второго. Крайне низкая устойчивость реализации направлений ведомственной деятельности.
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства. Отличается четкой субординацией и стабильностью распределения расходов, что определяет высокую устойчивость реализации направлений деятельности. Наиболее значимы: направление 3 (повышение обеспеченности населения транспортными услугами, обеспечение безопасности движения на автомобильных дорогах) и 1 (формирование рынка доступного жилья на территории области).
Министерство образования и науки. Направление 1 (развитие и воспитание детей дошкольного возраста) и 3 (подготовка молодых специалистов для экономики области) по факту занимают первые рейтинги; наблюдается ежегодное существенное изменение объемов финансирования, что свидетельствует о несубординированности целевых ориентиров (крайне низкая устойчивость).

Причинами непоследовательности финансирования и смены иерархии между направлениями на долгосрочных временных интервалах (как известно, приоритет – категория стратегическая и здесь важна поступательность), на взгляд диссертанта, явились: а) нестабильность макроэкономической конъюнктуры (кризис 2008-2009 гг.); б) отсутствие четкости в иерархии целей; в) отсутствие механизма оперативного перераспределения средств; г) недостаточное качество планирования деятельности ОИВ. Результаты оценивания по данному компоненту позволяют провести своевременную корректировку бюджетных расходов.

Второй компонент оценивания предполагает определение ресурсной достаточности финансирования приоритетных направлений по показателю «полнота использования бюджетных средств» (ПИБС – отношение факта к плану по бюджетным расходам на каждое направление деятельности ОИВ), по которому рассчитано среднеквадратическое отклонение за 2005-2011 гг. (табл. 6).

Таблица 6

Показатели ресурсного обеспечения приоритетных направлений деятельности ОИВ*

Направление	Среднее ПИБС	СКО	Выводы
Министерство экономического развития			Наименьшее отклонение от среднего объема использования бюджетных ресурсов характерно для направлений с высоким рейтингом, доля которых в общем объеме расходов является максимальной; показатель ПИБС сравнительно устойчив к изменениям.
Направление 1	0,91	0,05	
Направление 3	0,79	0,28	
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства			Большой разброс значений степени использования бюджетных средств объясняется непоследовательностью их выделения в рассматриваемом временном интервале по значимым для министерств направлениям деятельности.
Направление 1	0,91	0,10	
Направление 3	0,98	0,01	
Министерство образования и науки			
Направление 1	0,89	0,25	
Направление 3	0,93	0,11	
Министерство промышленности и природных ресурсов			
Направление 2	0,61	0,43	

*Цветом обозначены устойчивые во времени приоритеты

Оценка «входных» ресурсных параметров для обеспечения политики ОИВ позволяет сделать вывод о недостаточности фактического финансирования направлений деятельности ведомств.

В контексте **третьего компонента** проведен анализ достигнутых показателей эффективности деятельности ОИВ за анализируемый период, рассчитанных по официальной методике⁵. Эффективность определяется как отношение среднеарифметического значения достигнутых индикативных показателей (ДИП – отношение фактического показателя к плановому), оценивающих каждое направление деятельности, к показателю полноты использования бюджетных средств, с учетом доли бюджетных расходов на каждое направление.

Для аналитических целей диссертантом рассчитаны рейтинги в разрезе всех направлений деятельности анализируемых ведомств, а именно: $R_{ДИП}$ – по темпам роста достижения плановых индикативных показателей результатов; $R_{ПИБС}$ – по темпам роста показателя полноты использования бюджетных средств; R_{eff} – по темпам роста фактических значений эффективности (табл. 7, фрагмент на рис. 2, в транспарентном формате «матрица 2»). Наивысший рейтинг под номером 1. Как известно, для эффективной работы необходимо, чтобы рейтинг по результатам был не меньше рейтинга по расходам, в противном случае, правила, регламентирующие деятельность, имеют скрытый дестимулирующий элемент, не обеспечивающий реальную эффективность.

Таблица 7

Рейтинги направлений деятельности министерств в период 2005-2011 гг. *

Направление	$R_{ДИП}$	$R_{ПИБС}$	R_{eff}	$СКО_{eff}$	Направление	$R_{ДИП}$	$R_{ПИБС}$	R_{eff}	$СКО_{eff}$
Министерство экономического развития					Министерство промышленности и природных ресурсов				
Направление 1	5	3	4	0,198	Направление 1	6	3	6	0,037
Направление 2	2	2	3	0,159	Направление 2	7	2	4	0,264
Направление 3	1	1	1	0,865	Направление 3	5	5	5	0,033
Направление 4	4	4	5	0,062	Направление 4	3	7	3	0,438
Направление 5	2	5	2	0	Направление 5	1	6	2	0,873
Министерство образования и науки					Направление 6	4	-	-	0
					Направление 7	2	4	1	1,982
Направление 1	4	1	1	0,783	Направление 8	8	1	7	0,091
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства									
Направление 2	1	4	2	0,679	Направление 1	3	1	3	0,136
Направление 3	3	3	4	0,161	Направление 2	2	2	2	0,376
Направление 4	2	5	3	0,448	Направление 3	1	3	1	0,813
Направление 5	5	2	5	0,275					

$СКО_{eff}$ – среднеквадратическое отклонение показателя эффективности

⁵Указанные методики разрабатываются каждым субъектом РФ самостоятельно, но в любом регионе включают следующие компоненты: оценку достижения индикативных показателей, полноты использования бюджетных средств и эффективности (формулы расчета также отличаются).

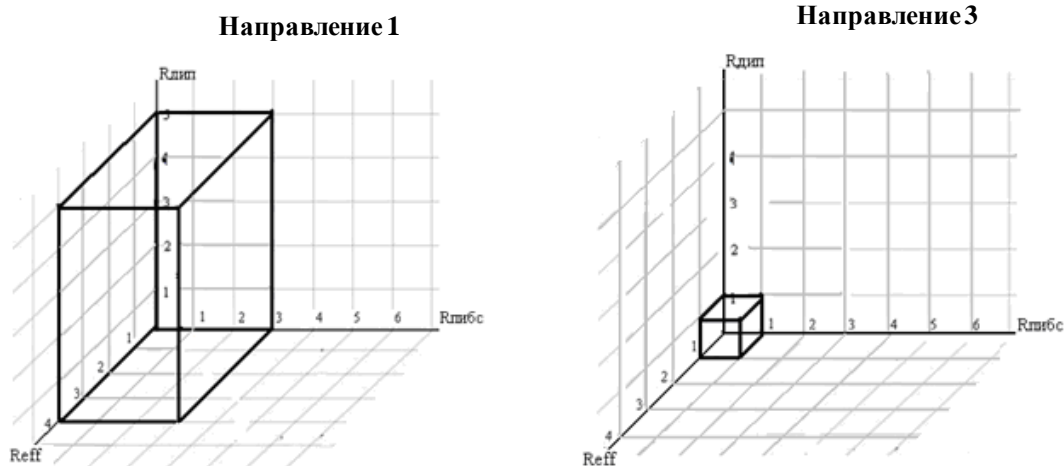


Рис. 2. Фрагмент «матрицы 2» рейтингов «достижение результатов – использование ресурсов – эффективность» по приоритетным направлениям деятельности Министерства экономического развития

Как видно из рис. 2, по направлению 3 рейтинги по динамике результатов и эффективности совпадают; по направлению 1 очевидна несопряженность в изменении достижения плановых результатов и эффективности (что связано с привлечением бюджетных ресурсов). При этом расчет вариативности (по СКО) по значениям уровня эффективности за 7 лет, свидетельствует о том, что наибольшее отклонение от среднего уровня наблюдается по направлениям с наивысшими значениями показателей эффективности (низкая устойчивость деятельности ОИВ в режиме наилучшей достигнутой эффективности). Вариативность режима работы подтверждается и расчетами показателя энтропии⁶ бюджетных расходов, который характеризует степень неупорядоченности деятельности, непоследовательность сохранения выбранной структуры финансирования направлений деятельности. Обобщение результатов расчетов по министерствам и систематизация выводов представлены в табл. 8.

Таблица 8
Энтропия бюджетных расходов по направлениям деятельности министерств Челябинской области в 2005-2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Министерство экономического развития							
Уровень энтропии по министерству	1,14	0,80	1,05	0,60	0,46	0,48	0,18
Министерство промышленности и природных ресурсов							
Уровень энтропии по министерству	0,00	0,00	0,52	0,52	0,17	0,05	0,04
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства							
Уровень энтропии по министерству	1,07	0,95	1,03	0,60	0,91	1,00	0,66
Министерство образования и науки							
Уровень энтропии по министерству	0,10	0,48	1,16	1,23	0,88	0,79	0,8

⁶ Расчет проводится по формуле, применяемой в госсекторе: $H = -\sum_{i=1}^n \varepsilon_i \ln(\varepsilon_i)$, где H – уровень энтропии бюджетных расходов; ε_i – доля расходов по i -тому направлению в общем объеме бюджетных расходов ведомства. Чем меньшим значением энтропия обладает система, тем большей стабильностью характеризуется ее деятельность, тем более эффективно она функционирует в целом (в смысле достижения целевых ориентиров)

Результаты оценки энтропии
Министерство экономического развития, Министерство Промышленности и природных ресурсов: тенденция снижения уровня энтропии показывает повышение упорядоченности ОИВ в распределении бюджетных средств по направлениям и плановости деятельности по достижению целевых ориентиров экономической политики
Министерство строительства инфраструктуры и дорожного хозяйства: высокие значения энтропии по ведомству формально свидетельствует об относительной неупорядоченности деятельности министерства в части распределения ресурсов. В то же время на полученные результаты повлияли: ограниченное число направлений и большой удельный вес каждого, соответственно, зависимость от объема и последовательности выделения бюджетных ассигнований на каждое направление деятельности. Разрыв между минимальным и максимальным значением уровня энтропии по ведомству составляет 0,47 (1,07 в 2005 г., 0,6 – в 2008 г.), что меньше, чем у других министерств, что в итоге позволяет констатировать относительную упорядоченность
Министерство образования и науки: неупорядоченность и непоследовательность деятельности (разница между максимальным и минимальным значением энтропии составляет 1,13)

Четвертый компонент. Для повышения качества и ответственности за результаты реализации региональной политики, диссертантом апробирована авторская методика оценки эффективности деятельности ОИВ, основное внимание в которой уделяется величине отклонения фактических показателей от плановых. Фрагмент сравнения полученных значений эффективности по авторской и официально применяемой методике представлен в табл. 9, в транспарентной форме на рис. 3 («матрица 3»). Очевидным является несовпадение и более низкие оценки эффективности деятельности ОИВ по реализации региональной экономической политики по авторской методике, что связано с большей требовательностью предлагаемого подхода к результатам и качеству планирования деятельности ОИВ, соответственно и к мерам по достижению декларированных ориентиров (в прямоугольнике рис. 3 выделены годы с принципиальным расхождением оценки эффективности).

Таблица 9

Фрагмент сводной оценки эффективности экономической политики ОИВ (министерств Челябинской области) за период 2005 - 2011*

Методика оценки	Качественная оценка эффективности				
	2005	2006	...	2010	2011
Министерство строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства					
Авторская	Средняя	Низкая		Средняя	Средняя
Официальная	Низкая	Высокая		Высокая	Низкая
Министерство образования и науки					
Авторская	Высокая	Средняя		Высокая	Низкая
Официальная	Низкая	Низкая		Высокая	Высокая

* Заливкой выделена зона наиболее существенного несовпадения официальной и авторской оценок

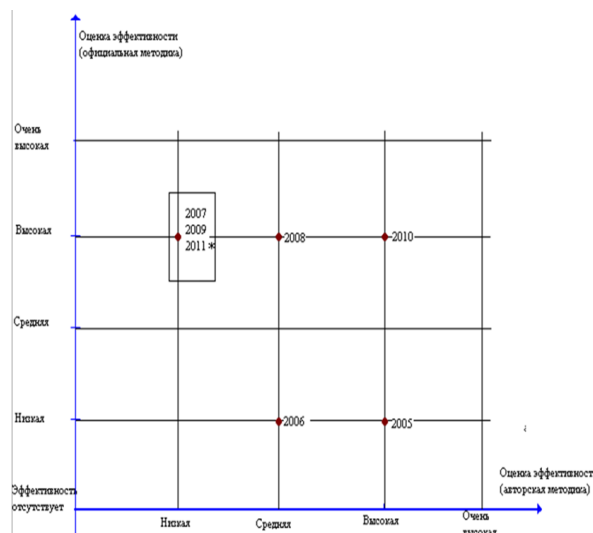


Рис. 3. Фрагмент «матрицы 3» сравнения результатов оценки эффективности деятельности Министерства образования и науки Челябинской области по авторской и официальной методике за период 2005-2011 гг.

Инструментальный потенциал оценивания экономической политики не исчерпывается идентификацией внутренних ограничений деятельности органов вла-

сти; значимы и результаты внешнего оценивания с позиции воздействия на экономику региона.

4. Разработаны рекомендации для региональных ОИВ по повышению качества реализации экономической политики; обоснован и апробирован подход к определению итогового воздействия реализуемой региональной экономической политики на экономику субъекта РФ (на примере Челябинской области), что позволят согласовать деятельность ОИВ с интересами экономики субъекта РФ.

Ужесточение требований к формированию стратегии социально-экономического развития регионов, переход к модели открытого правительства и необходимости участия гражданского общества (Общественные палаты) в экспертизе региональной экономической политики и механизма ее реализации актуализируют разработку инструментальных приемов внешнего оценивания. Для определения воздействия деятельности ОИВ субъекта РФ на социально-экономические параметры региона и реципиентов государственных услуг применен корреляционный анализ: 1) между бюджетными расходами и социально-экономическими параметрами, находящимися в зоне приоритетных направлений работы ведомств (осуществлен отбор показателей, которые теоретически являются объектом воздействия политики региона), фрагмент в табл. 10; 2) между бюджетными расходами и теми показателями, которые непосредственно характеризуют основные поведенческие параметры региональных реципиентов: бизнес-структур и населения (которые не являются индикативными, но также находятся в зоне действия мероприятий по достижению приоритетных направлений – фрагмент в табл. 11)

Таблица 10

Результаты корреляции между расходами министерств (по направлениям) и показателями социально-экономического развития за период 2005-2011 гг.

Направление	Министерство экономического развития					Министерство образования и науки	
	Направление 1		Направление 3			Направление 3	
Показатель	k1	k2	k3	k4	k5	k6	k7
Коэффициент корреляции	0,384	0,157	0,284	-0,323	-0,309	0,119	0,063
Коэффициент детерминации, %	14,7	2,5	8,1	10,4	9,5	1,4	0,4

k1 – Удельный вес малых предприятий в общей численности предприятий и организаций, %; k2 – Удельный вес прибыльных организаций, в % от общего числа предприятий и организаций; k3 – Экспортная квота; k4 – Импортная квота; k5 – Доля стран дальнего зарубежья в общем объеме экспорта, %; k6 – Выпущено квалифицированных рабочих и служащих из образовательных учреждений начального профессионального образования на 10 000 занятых в экономике, человек; k7 – Выпущено специалистов из образовательных учреждений среднего профессионального образования на 10 000 занятых в экономике, человек

Интерпретация коэффициента детерминации позволяет сделать вывод о том, что значимое влияние расходов на параметры региона отсутствует. Фрагмент расчета корреляции по влиянию на реципиентов представлен в табл. 11.

Таблица 11

Результаты корреляционной взаимосвязи между расходами министерств и показателями деятельности бизнес-структур и населения

	Министерство экономического развития				Министерство образования и науки	
	Влияние на бизнес-структуры		Влияние на население			
Направление	Направление 3		Направление 1		Направление 3	Направление 1
Показатель	k1	k2	k3	k4	k5	k6
Коэффициент корреляции	-0,005	0,637	0,754	0,809	0,459	-0,216
Коэффициент детерминации, %	0	40,6	56,8	65,5	21,1	0,046

k1 – Оборот организации с участием иностранного капитала на 1 работника, млн. руб.; k2 – Доля экспорта черных металлов, %; k3 – Оборот розничной торговли на душу населения, руб.; k4 – Объем платных услуг на душу населения, руб.; k5 – Доля занятых на иностранных предприятиях в общей численности занятых в экономике, %; k6 – Число учреждений дополнительного образования детей (в т.ч. спортивных, спортивно-технические, эколого-биологические, туристско-краеведческие и др. объединения) на тыс. детей в возрасте от 0 до 14 лет

Как показали расчеты, можно говорить о реальном воздействии на реципиентов деятельности Министерства экономического развития по развитию рыночной инфраструктуры (направление 1).

Влияние на реципиентов проявляется и в сдвигах субъективных оценок; так по данным российского мониторинга удовлетворенности населения результатами деятельности ОИВ в разрезе функциональных направлений свидетельствуют о том, что в период с 2007 по 2011 гг. по Челябинской области удовлетворенность качеством общего образования снизилась с 68,3% до 59,03%; качеством оказания жилищно-коммунальных услуг возросла с 18,5% до 28,27%; а в целом удовлетворенность деятельностью ОИВ – снизилась с 55,2% до 42,2%.

Для представления результатов реального воздействия реализации экономической политики ОИВ на экономику региона в транспарентном формате диссертантом предложено с помощью квадратичной регрессионной модели временного ряда (по данным 1997–2005 гг.) и прогнозирования развития экономики на последующий период определить гипотетический тренд без программного формирования экономической политики ОИВ (которое было введено с 2005 г.). Последующее сравнение полученного тренда с фактическими данными позволяет оценить социально-экономические параметры «с» и «без» регулирующего воздействия (фрагмент на рис. 4, 5). По приоритетному направлению деятельности («развитие рыночной инфраструктуры», в т.ч. малого предпринимательства) Министерства экономического развития Челябинской области, концентрация усилий обеспечила достижение наилучших результатов по сравнению со сложившимся трендом; в то время как по направлению «повышение инвестиционной привлекательности и привлечение капитала в экономику области» (более низкий рейтинг) влияние не очевидно.

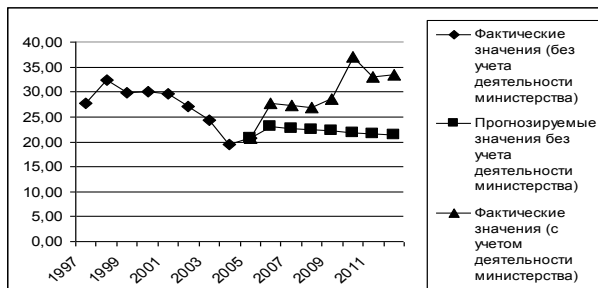


Рис. 4 – Прогнозирование показателя «доля малых предприятий в общей численности предприятий, в %», характеризующего деятельность Министерства экономического развития по направлению «развитие рыночной инфраструктуры»

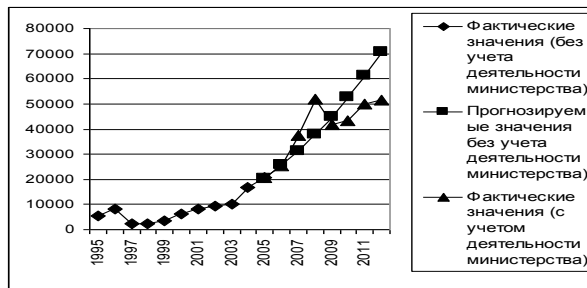


Рис. 5 – Прогнозирование показателя «объем инвестиций в основной капитал на душу населения, руб.», характеризующего деятельность Министерства экономического развития по направлению «повышение инвестиционной привлекательности и привлечения капитала в экономику области»

В интересах определения сводных результатов базового периода (2005–2011 гг.) и их сравнения с текущими результатами по реализации региональной экономической политики, диссертантом предложен подход к определению конечного рейтинга (как среднее арифметическое рейтингов по внутренним и внешним итогам оценивания) и разработана шкала его градации (с диапазоном значений равным пяти). Внутренние итоги оценивания сводились с использованием параметров достигнутого уровня эффективности, оценивающего качество исполнительной деятельности ОИВ (среднее за базовый период анализа), и итогам управленческой деятельности (по уровню устойчивости приоритетных направлений и показателю энтропии бюджетных расходов на них). Шкала оценки и полученные значения по одному из министерств представлены в табл. 12.

Таблица 12

Шкала оценки внутренних итогов деятельности ведомств (на примере Министерства экономического развития)

Рейтинг	Устойчивость приоритетов		Энтропия		Эффективность	
	оценка	диапазон	оценка	диапазон	оценка	диапазон
1	очень высокая	<0,246	крайне низкая	0,246–0,492	Более 7,5	очень высокая
2	высокая	0,246–0,492	низкая	0,492–0,738	5,0–7,5	высокая
3	средняя	0,492–0,738	средняя	0,738–0,984	2,4–4,9	средняя
4	низкая	0,738–0,984	высокая	0,984–1,23	0–2,4	низкая
5	крайне низкая	0,984–1,23	очень высокая		Менее 0	крайне низкая
Устойчивость средняя, что соответствует рангу 3, среднее значение энтропии - 0,78 (рейтинг 4). Рейтинг итогов управленческой деятельности – 3,5.					Оценка эффективности 5,0. Рейтинг итогов исполнительной деятельности – 2.	

Итоговые результаты оценивания внешнего воздействия ОИВ на экономику и реципиентов региона рассчитаны по результатам парной корреляции между бюджетными расходами на приоритетные направления деятельности министерств и показателями социально-экономического развития, а также поведенческими параметрами субъектов экономики региона (население, бизнес), находящимися в зоне воздействия региональной экономической политики (по данным табл. 10–11).

Конечный рейтинг реализации региональной экономической политики ОИВ рассчитан по блоку анализируемых ведомств для базового периода; фрагмент представлен в табл. 13.

Таблица 13

Шкала оценки внешнего воздействия региональной экономической политики (на примере Министерства экономического развития)

Шкала оценки рейтингов внешних итогов ОИВ			Конечный рейтинг
Интервалы значений	Качественная оценка показателя корреляции	Рейтинг	
>0,9	Очень высокая корреляция	1	Рейтинг по итогу исполнительной деятельности – 2 Рейтинг по итогу управленческой деятельности – 3,5 Рейтинг по оценке внутренней деятельности – 2,75 Рейтинг по воздействию на экономику региона – 5 Рейтинг по воздействию на реципиентов региона – 3 Рейтинг по оценке внешнего воздействия – 4 Конечный рейтинг – 3,375
0,7-0,9	Высокая корреляция	2	
0,5-0,7	Средняя корреляция	3	
0,3-0,5	Слабая корреляция	4	
<0,3	Очень слабая корреляция	5	
Среднее значение коэффициента корреляции по двум направлениям 0,039. Итоговый рейтинг по воздействию на экономику региона - 5.			
Влияние на бизнес-структуры : среднее значение коэффициента корреляции по блоку показателей равно 0,316. Влияние на население : среднее значение коэффициента корреляции по анализируемому блоку показателей равно 0,674. Среднее значение по двум группам 0,5. Итоговый рейтинг по влиянию на реципиентов региона - 3			

Полученный конечный (3,375) рейтинг позволяет определить наличие/отсутствие сдвигов при сравнении с текущим периодом. Так, по рассмотренному министерству в 2012 г. официальная оценка ведомственной эффективности составила 2,36 (рейтинг 4, что ниже значений предыдущего периода); энтропия бюджетных расходов снизилась до 0,7 (рейтинг 3), устойчивость финансирования приоритетных направлений осталась средней (рейтинг 3). В целом рейтинг по результатам оценивания внутренней деятельности понизился до 3,5 по сравнению с 2,75 в базовом периоде, что позволяет обратить внимание на причины.

Диссертантом сформулирован ряд рекомендаций для региональных госструктур по повышению качества и социально-экономической эффективности реализации региональной экономической политики (табл. 14)

Рекомендации по реализации региональной экономической политики

Меры по совершенствованию внутриведомственной деятельности	Меры по усилению внешней результативности экономической политики
1) Разработка стратегии расходования бюджетных средств и формирование устойчивых, субординированных по значимости приоритетных направлений на среднесрочную перспективу , оперативный пересмотр (по результатам года) структуры расходования бюджетных средств в соответствии с результатами достижения индикативных показателей. Финансово-экономическое управление Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства; Управление бюджетной политики Министерства образования и науки; Информационно-аналитический отдел и отдел бюджетного планирования Управления бюджетной политики Министерства финансов; Сводный отдел прогнозирования и стратегического планирования Аналитического управления Министерства экономического развития;	1) Формирование целей ОИВ и мероприятий экономической политики в строгом соответствии с долгосрочной стратегией социально-экономического развития региона Сводный отдел прогнозирования и стратегического планирования Аналитического управления Министерства экономического развития).
2) Контроль за направлениями бюджетных средств в контексте усиления упорядоченности и субординированности выделения ресурсов на достижение целей экономической политики. Отдел финансового анализа и методологии повышения эффективности Аналитического управления Министерства экономического развития.	2) Выделение в методике оценки эффективности деятельности ОИВ в качестве индикативных показателей непосредственных результатов мероприятий ведомства и конечных, итоговых (отражают влияние на социально-экономические параметры региона); мониторинг как предоставленных ОИВ услуг, так и сдвигов в удовлетворенности населения; включение показателей удовлетворенности в оценку уровня эффективности деятельности ведомств. Аналитическое управление Министерства экономического развития.
3) Усиление контроля за качеством индикативного планирования в кратко- и среднесрочном периоде. Применение промежуточного (ежеквартального) мониторинга достижения индикативных показателей в целях своевременной корректировки работы ведомств. Оценка отклонений фактических показателей от плановых (корректировка методики оценки эффективности деятельности с учетом приоритетов). Отдел финансового анализа и методологии повышения эффективности Аналитического управления Министерства экономического развития.	3) Утверждение и контроль выполнения требований к транспарентности деятельности органов власти в сфере реализации экономической политики. Управления бюджетной политики Министерства финансов; Общественная палата Челябинской области.
4) Мониторинг и идентификация причин и факторов влияния на параметры деятельности ОИВ и реализацию региональной экономической политики; оценка рисков неисполнения плановых показателей. Сводный отдел прогнозирования и стратегического планирования Аналитического управления Министерства экономического развития.	4) Проведение независимого оценивания реализации региональной экономической политики со стороны Общественной палаты в процессе рассмотрения бюджета субъекта РФ и определения итогов реализации среднесрочной экономической политики.
5) Создание резервного фонда финансирования приоритетных направлений для оперативной нейтрализации влияния кризисных процессов. Все министерства.	

Совокупность разработанных в диссертации теоретических и методических положений и прикладные рекомендации обеспечат реальный вклад в повышение качества управления экономикой субъекта РФ.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ

1. Годовых, А.С. Оценивание программ, проектов, политики как фактор повышения эффективности государственного управления / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2012. – № 44. – С. 98–106. – 0,8 п.л. (авторских – 0,4 п. л.).

2. Годовых, А.С. Оценивание политик и программ в системе государственного управления регионом: теоретические и методические подходы / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2013. – № 4. – С. 9–19. – 0,86 п.л. (авторских – 0,43 п. л.).

3. Годовых, А.С. Оценивание политик и программ по адаптации к условиям ВТО / И.В. Данилова, Н.В. Моцаренко, А.С. Годовых // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12–1 (41). – С. 206–213. – 1,07 п.л. (авторских – 0,36 п. л.).

4. Годовых, А.С. Методические подходы к инструментальному применению оценивания политики органов исполнительной власти субъектов РФ / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 9 (50). – С. 273–279. – 0,8 п.л. (авторских – 0,4 п. л.).

Статьи в монографиях, сборниках, журналах и материалах конференций

5. Годовых, А.С. Зарубежный опыт и российская практика оценки эффективности бюджетных расходов / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: сборник статей Международной конференции / под ред. И.Д. Тургель, С.А. Маковкиной, Н.К. Шеметовой. – Екатеринбург: ИЦ УрАГС, 2011. – С. 120–122. – 0,23 п.л. (авторских – 0,12 п. л.).

6. Годовых, А.С. Оценивание программ и политик как инструмент результативного функционирования регионов в открытом экономическом пространстве / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Проблемы и перспективы социокультурного и экономического взаимодействия стран – участников и наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества: сборник статей участников III международной конференции. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. – С.92–98. – 0,4 п.л. (авторских – 0,2 п. л.).

7. Годовых, А.С. Оценивание политики и программ как инструмент органов власти по повышению экономической безопасности регионов РФ в условиях присоединения к ВТО / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Векторы современного уровня образования: повышение качества и взаимодействие с работодателями: материалы ежегодной международной научно-методической конференции и выездных заседаний Учебно-методических советов УМО по специальностям (профилям подготовки) «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика», «Финансы и кредит» и секции среднего профессионального образования. – Москва: ИЦ Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, 2013. – С.169–174. – 0,38 п.л. (авторских – 0,19 п. л.).