

Багаутдинова Наиля Гумеровна

Директор Института управления и территориального развития ФГАОУ ВПО Казанского (Приволжского) Федерального Университета, профессор, доктор экономических наук
e-mail: Nailya.mail@mail.ru

Гафуров Ильшат Рафкатович

Ректор ФГАОУ ВПО Казанского (Приволжского) Федерального Университета, профессор, доктор экономических наук
e-mail: public.mail@ksu.ru

Новенькова Аида Зуфаровна

Начальник отдела научной деятельности Института управления и территориального развития ФГАОУ ВПО Казанского (Приволжского) Федерального Университета, кандидат экономических наук
e-mail: followaida@gmail.com

Свирина Анна Андреевна

Профессор кафедры территориальной экономики КФУ, зам. Директора ИУТР по развитию
e-mail: anna_svirina@list.ru

ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ ДИАГНОСТИКА В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Существует множество инструментов проведения региональной политики, успешно применяемых в тех или иных странах в различные периоды их экономического развития. На наш взгляд, одним из инструментов государственной стратегии регионального развития и региональной политики должно выступать рациональное социально-экономическое районирование, которое может служить основой административно-территориального деления и инструментом региональной политики. Несоответствие административно-территориального деления объективным границам социально-экономических районов при несовершенстве федеративных отношений ведет к экономическим, политическим, межнациональным коллизиям и государственным потрясениям. Но это несоответствие не является непреодолимым препятствием осуществлению региональной политики и может быть легко преодолено без непосредственного изменения административно-территориального деления с помощью трех основных механизмов осуществления региональной политики: селективной поддержки регионального развития, программного подхода к осуществлению целей региональной политики и бюджетного федерализма. Данная статья посвящена ключевым инструментам реализации государственной стратегии регионального развития и региональной политики субъектов РФ.

Ключевые слова: программно-целевой метод, социально-экономическая политика в регионе, методы государственного регулирования.

Bagautdinova Nailya

Director of Institute of Management and Territorial Development FGAOU VPO «Kazan (Volga Region) Federal University»,
Professor, Doctor of Economics
e-mail: Nailya.mail@mail.ru

Gafurov Ilshat

Rector of FGAOU VPO «Kazan (Volga Region) Federal University», Professor, Doctor of Economics
e-mail: public.mail@ksu.ru

Novenkova Aida

Head of Science Department Institute of Management and Territorial Development FGAOU VPO «Kazan (Volga Region) Federal University», PhD
e-mail: followaida@gmail.com

Svirina Anna

Professor of Territorial Economics Department, Deputy Director for International Affairs Institute of Management and Territorial Development FGAOU VPO «Kazan (Volga Region) Federal University», Associate Professor, Doctor of Economics
e-mail: anna_svirina@list.ru

THE MAIN METHODS OF STATE REGULATION AND THEIR DIAGNOSTICS IN REALIZATION OF SOCIAL AND ECONOMIC POLICY OF THE REGION

There is a set of instruments of carrying out the regional policy, successfully applied in these or those countries during various periods of their economic development. In our opinion, one of instruments of the state strategy of regional development and regional policy, rational social and economic division into districts which can form a basis of administrative-territorial division and the tool of regional policy has to act. Discrepancy of administrative-territorial division to objective borders of social and economic areas at imperfection of the federal relations conducts to economic, political, international collisions and the state shocks. But this discrepancy isn't an absolute obstacle to implementation of regional policy and can be easily overcome without direct change of administrative-territorial division with three main mechanisms of implementation of regional policy: selective support of regional development, program approach to implementation of the purposes of regional policy and the budgetary federalism. This article is devoted to key instruments of realization of the state strategy of regional development and regional policy of territorial subjects of the Russian Federation.

Keywords: program and target method, social and economic policy in the region, methods of state regulation.

Использование федеральных целевых программ относится к известным инструментам региональной политики и зачастую их использование не дает желаемого результата. Выработка необходимого набора и других инструментов относительно конкретного региона могла бы дать возможность данному региону стать по-настоящему конкурентоспособным. В связи с этим следует рассматривать целый комплекс методов государственного управления региональным развитием.

Условия применения программно-целевого метода (необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы, комплексность возникших проблемы и т.д.) позволяют рассматривать его в качестве одного из основных методов осуществления качественных изменений социально-экономической ситуации как на государственном, так и на региональном, и муниципальном уровнях. Речь идет об общегосударственных и других программах, включая федеральные программы помощи депрессивным регионам, развития приграничных районов, а также зоны Севера. Основу этих программ должна составить государственная концепция социально-экономического развития и экологической безопасности.

Программно-целевой подход помогает сконцентрировать усилия на решении какой-либо конкретной проблемы или задачи, тем самым наиболее эффективно используя финансовые, материальные, сырьевые и иные ресурсы страны в целом и ее отдельных частей [10. С.64].

Особая роль целевых программ в рыночной экономике определяется тем, что рынок не всегда позволяет в полной мере мобилизовать дополнительные финансовые и материальные ресурсы для развития регионов. Успешно решая задачи использования ресурсов, он довольно плохо справляется с задачами их воспроизводства, требующими большей продолжительности инвестиционного цикла. Поэтому все, что связано с приданием экономике поступательной целевой динамики в условиях дискретности крупных народнохозяйственных проблем, естественным образом ложится на программы.

Интерес представляет исследование программно-целевого метода как одного из инструментов государственного и муниципального регулирования развития экономики и социальной сферы. Для этого необходимо определить состав тех целей и задач развития региональной экономики, которые могут быть решены на каждом уровне управления программно-целевым методом, изучить правовую базу данного метода, а также на основе анализа практики разработки, финансирования и реализации целевых программ определить преимущества программно-целевого метода и выявить основные проблемы, которые мешают его успешному проведению.

Новым перспективным направлением применения программно-целевого метода в региональном развитии в условиях перехода экономики страны на рыночные принципы хозяйствования является формирование локальных экономических зон (или особых экономических зон, территориально-производственных зон), являющихся эффективным средством стимулирования развития проблемных территорий, развития внутри регионального производства, укрепления позиций территории в рыночной среде. Формирование таких зон предполагает создание для ее хозяйствующих субъектов особого преференциального режима хозяйственной деятельности, благоприятного инвестиционного климата (кроме таможенных льгот). Инициаторами создания зон являются органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, принимавшие активное участие в разработке правовых основ формирования данных зон в регионе. Разработанный законопроект определяет цели и задачи создания данных образований, особенности системы управления зоной, содержит перечень перспективных направлений специализации территории, программных мероприятий и инвестиционных проектов, участие в которых дает право на получение статуса резидента зоны и соответствующих льгот и гарантий.

Следует отметить, что среди методов проведения региональной политики различают прямые и косвенные. В первом случае государство активно участвует в капиталовложениях, направленных на совершенствование территориальной структуры хозяйства (создание центров роста, промышленных парков, инфраструктуры в районах предпочтения и пр.) Во втором — государство через финансовую (налоговую, таможенную) систему стремится создать соответствующий экономический климат в них или иных районах для стимулирования их ускоренного развития и для управления миграционными потоками [2].

Методы прямого участия государства в регулировании регионального развития тесно связаны с административными. В числе этих методов — осуществление государственных региональных программ, финансируемых за счет госбюджета, отдельных структурообразующих инвестиционных проектов; размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки проблемных регионов) посредством контрактной системы. Развитие рыночной экономики предполагает применение методов экономического регулирования, включающих создание специальных фондов регионального развития (федеральных, областных и др.), которые должны аккумулировать финансовые ресурсы для решения различных региональных проблем: проведение политики субвенции (централизованные средства из федерального бюджета, выделяющиеся региону лишь на достижение таких целей, которые невозможно решить за счет других источников финансирования — это преодоление последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций); решение критических социальных проблем, а также на реализацию государственных региональных программ для предприятий, находящихся в сложных социально-экономических и экологических условиях; привлечение частных инвесторов для решения задач региональной политики; компенсация дополнительных затрат, которые несут хозяйственные субъекты при размещении своих предприятий в районах со сложными условиями; предоставление налоговой скидки «на истощение недр», т.е. в связи с истощением запасов природных ресурсов, что особенно актуально для районов с экстремальными условиями; установление льготных ставок арендной платы при изъятии площадей под строительство предприятий, имеющих большое значение для совершенствования отраслевой и территориальной структуры экономики; введение регионально дифференцированной амортизации, позволяющей предприятиям, расположенным в районах со сложными условиями, финансировать ускоренную амортизацию собственного производства; применение повышенных цен на экологически чистую продукцию; введение санкций для предприятий, загрязняющих окружающую среду, особенно в наиболее неблагоприятных регионах [3].

Следует отметить, что на современном этапе экономического развития рыночные структуры в регионах в основном сформированы и функционируют. К их числу относятся налоговая, банковская, складская и торгово-сбыточная, службы занятости и др. Однако они пока еще не в полной мере отвечают рыночным требованиям, поэтому в настоящее время стоит задача дальнейшего их совершенствования. В условиях углубления экономической реформы важнейшими проблемами являются формирование рынка труда и регулирование процессов занятости. Специфика регионов предопределяет целесообразность использования в каждом конкретном случае своего набора экономических рычагов и стимулов.

Разработка федеральных программ поддержки регионов представляет собой целенаправленный процесс мобилизации всех возможностей регионов различных таксономических уровней. Региональные программы выступают как разновидность целевых комплексных программ и служат инструментом регулирования и управления региональной стратегией экономического, социального и научно-технического развития, формой хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем. Каждая региональная программа характеризуется одновременно несколькими классификационными признаками. Например, конкретная региональная программа может быть по территориальной принадлежности — областной, по функциональной ориентации — экологической; по масштабности проблемы — узкоспециализированной; по продолжительности — среднесрочной и т.д.

Специфика региональных программ заключается в том, что они формируются и реализовываются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения и вытекают из общегосударственных и территориальных интересов. Отбор региональных проблем для программирования проводится, как правило, территориальными органами власти и управления. Программные мероприятия осуществляются в границах географически ограниченного региона, единицы административно-территориального деления РФ (республика, край, область, город федерального значения). Управление проектированием и реализацией программ обеспечивается структурами исполнительной власти региона. Финансирование программ

осуществляется за счет субсидий государства в том случае, когда та или иная проблема имеет федеральное значение и не может быть решена только за счет средств региона. Используются также другие источники финансирования (иностранные инвестиции, частные капиталовложения и др.). Основные задачи региональных программ:

- выравнивание межрайонных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;
- формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
- сбалансированное (бездефицитное) региональное хозяйствование в условиях рынка;
- максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона;
- развитие производств и сфер в соответствии с государственной селективной, структурной политикой;
- охрана окружающей среды;
- преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;
- формирование информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
- духовное возрождение регионов, сохранение их исторического наследия, укрепление культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки [4].

В настоящее время общепризнанным является мнение, что программно-целевой метод служит внешним инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов наряду с методом прогнозирования и индикативного планирования. Целевые программы представляют собой указанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в области государственно-федерального строительства, научно-технического, экономического, инвестиционного, социально-демографического, внешнеэкономического, культурного, экологического и регионального развития Российской Федерации. Их важнейшей особенностью является определение исходя из народнохозяйственной значимости, экономической и социальной целесообразности состава приоритетных направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования программных мероприятий на федеральном, региональном или местном уровнях. Практика показывает, что целевые программы могут достаточно эффективно использоваться для управления социально-экономическими процессами в регионах. Данный метод дает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов хозяйственных региональных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов — участников программ.

Возрастающее значение региональных целевых программ и явные пробелы в их правовом и нормативно-методическом обеспечении обуславливают необходимость принятия Федерального закона «О федеральных целевых программах социально-экономического развития регионов РФ», постановления Правительства РФ о разработке и реализации региональных программ и методологических рекомендаций о составе и обосновании региональных программ.

Вместе с тем в практике использования программно-целевого метода на уровне субъектов федерации и муниципалитетов имеются примеры квалифицированного и творческого использования программного метода для решения региональных муниципальных проблем. Данный опыт, несомненно, заслуживает изучения и использования в деятельности администрации других регионов и муниципалитетов.

Сведем в систему имеющиеся в науке классификации форм государственного регулирования экономики и представим результат систематизации в таблице 1.

Как видно из приведенной таблицы, на стадии реализации региональной социально-экономической политики в настоящее время применяется широкий спектр мер воздействия, обладающих различной степенью эффективности в зависимости от сложившихся условий развития мезоуровневой социально-экономической системы. Таким образом, формирование рациональной системы регионального менеджмента должно быть основано на применении широкого спектра инструментов регулирования, имеющих различные целевые установки и направленность, что позволит сформировать платформу устойчивого развития региональных систем и их подсистем в современных условиях.

Таблица 1. Формы государственного регулирования экономического развития региона

Классификационный признак	Дифференциация форм государственного регулирования экономического развития региона
Способ воздействия на экономику	Линейная, функциональная
Характер воздействия на процесс экономического развития	Антициклическое регулирование, среднесрочное и долгосрочное целевое регулирование
Метод воздействия на регулируемый объект	Государственные целевые программы, прогнозирование и макроэкономическое моделирование
Степень вмешательства государства в экономику	Активная, пассивная

Таким образом, государственное регулирование экономики становится важнейшим условием устойчивости развития системы, которая обеспечивается в сочетании с рыночным саморегулированием. При этом государственное регулирование включает комплекс методов и рычагов воздействия на экономическую систему как макрорегиона, так и отдельного субъекта РФ.

Очевидно, что меры государственно-регулятивного характера могут считаться таковыми, если, во-первых, их логика сопряжена с соответствующими законами, во-вторых, если их масштаб исходит из реальных ресурсов, в-третьих, если имеется возможность выбора и реализации регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации и, в-четвертых, если есть средства объективного контроля выполнения намеченного действия и достижения намеченных результатов.

В процессе исследования были определены уровни соответствия используемых регионами Приволжского федерального округа целевых показателей эффективности целям и задачам реализуемой в данных территориальных образованиях социально-экономической политики, рассчитанные как соотношение целей, определенных в соответствии с сформулированной в данном исследовании методикой, фактически закрепленным в нормативных актах по развитию соответствующих территорий показателям, а также темпы роста данного уровня в среднесрочной перспективе (см. табл. 2). Указанные результаты были сопоставлены с основными показателями регионального развития, что позволило определить, что уровень соответствия целевых показателей эффективности целям и задачам реализуемых в данных территориальных образованиях оказывает прямое влияние на индекс промышленного производства региона (коэффициент корреляции +0,7764), тогда как динамика данного уровня является определяющим уровнем безработицы показателем (коэффициент корреляции — 0,7902). Соответствующие результаты представлены в таблице 2.

Таблица 2. Сопоставление уровня соответствия целевых показателей эффективности целям и задачам реализуемой в данных территориальных образованиях социально-экономической политики в ПФО

Регион ПФО	Уровень официально зарегистрированной безработицы, %	Индекс промышленного производства, %	Уровень соответствия целевых показателей, %	Темп роста соответствия целевых показателей, %
Республика Мордовия	1,2	99,1	57	98,7
Оренбургская область	1,1	100,3	60	105,2
Республика Марий Эл	1,29	106,1	61	96,4
Республика Татарстан	1,31	105,8	62	94,5
Пермский край	1,68	107,5	62	87,4
Самарская область	1,33	106,5	64	95,6
Ульяновская область	0,94	107,7	67	110,2
Удмуртия	1,45	108,8	69	93,6
Нижегородская область	0,88	105,8	69	108,5
Пензенская область	1,1	117,3	73	102,2
Республика Башкортостан	1,37	109,7	74	99,4
Кировская область	1,62	109,8	74	101,2
Саратовская область	1,3	111,6	75	93,1
Чувашская Республика	1,2	114,2	86	98,4

По полученным результатам регионы Приволжского федерального округа можно распределить по следующим категориям качества управления реализацией социально-экономической политики региона по целям:

- 1) качество выше среднего уровня (65-75% соответствия действующих целей избранной политике) — положительная динамика соответствия показателей (Ульяновская область, Нижегородская область, Пензенская область, Кировская область);
- 2) среднее качество (50-65% действующих целей избранной политике) — положительная динамика соответствия показателей (Оренбургская область);
- 3) высокое качество (более 75% соответствия действующих целей избранной политике) — отрицательная динамика соответствия показателей (Саратовская область, Чувашская республика);
- 4) качество выше среднего уровня — отрицательная динамика соответствия показателей (Республика Удмуртия, Республика Башкортостан);
- 5) среднее качество — отрицательная динамика соответствия показателей (Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Пермский край, Самарская область).

Регионы с высоким качеством управления реализацией социально-экономической политики региона по целям, равно как и регионы с низким качеством управления в настоящее время отсутствуют в Приволжском федеральном округе. Представленное распределение также позволяет обозначить основные направления совершенствования процессов реализации социально-экономической политики: в Саратовской области и Чувашской республике приоритетной задачей является обеспечение положительной динамики применения показателей эффективности в управлении регионом по целям; в прочих регионах ПФО первоочередной задачей является повышение качества управления за счет совершенствования используемой системы показателей результативности управления.

Позитивный опыт применения административных, фискальных и экономических инструментов реализации социально-экономической политики, накопленный в регионах, может послужить основой для создания системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности явных и скрытых расходов региональных бюджетов на реализацию указанной политики. Бюджетная практика ряда регионов свидетельствует об интересе к методам бюджетного планирования и оценке эффективности бюджетных средств посредством индикаторов и/или применением специализированных методик. Кроме того, положительный опыт регионов показывает возможность использования отдельных элементов БОР в условиях действующего российского законодательства.

Прежде всего, необходимо отметить, что нормы БК РФ относительно эффективности бюджетных расходов нашли отражение в законах ряда субъектов РФ, регулирующих бюджетное устройство и бюджетный процесс. К таким субъектам можно отнести Москву, Республику Хакасия, Республику Марий Эл, Чувашскую Республику, Краснодарский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Вологодскую область, Нижегородскую область, Омскую область, Самарскую область, Коми-Пермяцкий автономный округ. При этом ряд субъектов Российской Федерации не только закрепили в своих законах положения БК РФ относительно эффективности бюджетных средств, но и попытались их детализировать. Так статья 86 Закона Республики Чувашия от 23 июля 2001 № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» [6] предусматривает возможность привлечения независимых экспертов для проведения оценки результативности и эффективности отдельных произведенных расходов бюджета Чувашской Республики, а методика оценки результативности и эффективности произведенных расходов утверждается Кабинетом Министров Чувашской Республики.

Правовое регулирование указанной сферы осуществляется в регионах и на уровне подзаконных актов. Соответствующие подзаконные правовые акты были, например, разработаны и утверждены в Чувашской Республике (постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 03.02.2005 № 21 «Об утверждении Стратегического плана действий органов исполнительной власти Чувашской Республики на 2005-2006 годы и Методики оценки результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти Чувашской Республики» [7]), Самарской области (постановление Губернатора Самарской области от 30.09.2002. № 323 «Об утверждении Порядка оценки результативности и эффективности расходов областного бюджета» [9]), Хабаровском крае (постановление Губернатора Хабаровского края от 30.04.2002 № 254 «Об утверждении Положения о методике проведения оценки результативности и эффективности произведенных расходов краевого бюджета Хабаровского края» [8]), Астраханской области (постановление Губернатора Астраханской области от 04.08.2003 № 369 «Об оценке эффективности расходов, осуществляемых из областного бюджета» [9]), Вологодской области (постановление Правительства Вологодской области от 30.09.2002 № 619 «Об утверждении Методики формализованной оценки эффективности расходов областного бюджета»), Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа (постановление Администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 11.07.2003 № 221 «Об утверждении Положения о методике проведения оценки результативности и эффективности произведенных расходов окружного бюджета»).

Как следует из вводных положений правовых актов вышеперечисленных регионов, основной целью их принятия явилась необходимость создания условий для повышения результативности и эффективности расходов соответствующих бюджетов посредством разработки и внедрения в практику бюджетного процесса специализированных методик и индикаторов, позволяющих оценить, насколько те или иные расходы обоснованы и необходимы.

Порядок, разработанный в Самарской области, представляется наиболее системно выстроенным документом из всех рассмотренных методик. В нем нашли отражение такие вопросы, как:

- оценка эффективности капитальных расходов, что представляется крайне важным. Необходимость различных подходов к оценке капитальных и текущих расходов вытекает из понимания разницы в механизмах распределения капитальных и текущих расходов, разницы в процессе целеполагания (при расходовании капитальных средств цель очевидна и ставится определенный срок достижения, в случае с текущими расходами целью является постоянное осуществление текущей деятельности);
- процедура использования результатов расчетов по индикаторам в процессе разработки и исполнения областного бюджета. Данный раздел является одним из ключевых, поскольку именно в нем проведение оценки эффективности бюджетных расходов увязывается с действующим бюджетным процессом.

Разработанная в Самарской области методика носит целостный характер, отражает механизм оценки как бюджета по отдельным расходам (основные индикаторы), так и качества предоставления услуг (дополнительные индикаторы). При этом особо важно отметить, что используемые группы индикаторов отражают оценку как результативности, так и эффективности бюджетных расходов.

Наиболее проработанной с точки зрения состава индикаторов оценки эффективности представляется методика оценки результативности и эффективности произведенных расходов краевого бюджета на социально-культурную сферу Краснодарского края. Методика позволяет оценить эффективность финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в ее учреждениях и предполагает дифференцированный подход, т.е. учитывает сложившуюся за многие годы инфраструктуру социальной сферы, действующие нормативы по оплате труда и социальным выплатам, действующие цены и экономически обоснованные тарифы. Хотелось бы отметить, что только в методике Краснодарского края при проведении оценки эффективности все показатели сопоставлялись со средним по краю значением.

В Ставропольском крае разработано [1] и утверждено Положение о формализованной методике оценки эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций бюджетам муниципальных образований Ставропольского края за счет средств бюджета Ставропольского края. Применение данной Методики позволяет обеспечивать руководителей органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления информацией для принятия управленческих решений по оптимизации своей деятельности, выявлять области неэффективного использования бюджетных средств и обеспечить своевременное устранение выявленных недостатков, информировать население об эффективности бюджетной политики, проводимой органами местного самоуправления. Оценка эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций местным бюджетам за счет средств бюджета Ставропольского края производится по установленным критериям, определенным как расчетным путем, так и принятым в абсолютных объемах. Полученные расчетным путем значения критериев оценки сравниваются с нормативным значением, установленным в соответствии с действующим федеральным и региональным бюджетным законодательством и нормативными правовыми актами Ставропольского края. Вместе с тем следует отметить, что разработанная методика, по сути, не позволяет оценивать эффективность бюджетных расходов, а является хорошим инструментом оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами. Оценка, полученная по расчетам в соответствии с данной методикой, представляет собой качественный информационный ресурс для принятия управленческих решений о предоставлении средств муниципальным образованиям. Методика, в случае применения ее для оценки регионального бюджета, будет являться реальным механизмом оценки платежеспособности и качества управления общественными финансами, позволяющим осуществлять мониторинг функционирования финансовой системы региона и анализа качества работы финансового департамента. Однако данная методика не отражает показатели оценки эффективности расходования бюджетных средств с точки зрения их социально-экономической отдачи.

Хабаровский край, Саратовская область и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ применяют весьма схожую формализованную оценку результативности и эффективности произведенных расходов своих бюджетов, которая основана на использовании в итоговой формуле различных показателей, рассчитанных по закрепленным в правовом акте промежуточным формулам. Всего используется 12 показателей, среди которых: соблюдение лимитов потребления тепло- и энергоресурсов, доля расходов на закупку товаров, работ и услуг, осуществленных государственными заказчиками, доля дебиторской задолженности от объема выделенных бюджетных ассигнований, соответствие фонда оплаты труда утвержденной смете расходов, доля средств, использованных по целевому назначению и др.

Следует отметить, что указанная система показателей нацелена в основном на оценку результативности и сопоставление плановых и фактических показателей. В перечне индикаторов собраны показатели деятельности как бюджетных учреждений, так и общие показатели для оценки деятельности ГРБС. При этом показатели не систематизированы, что затрудняет экономическую интерпретацию полученной общей оценки.

Постановление Губернатора Астраханской области от 04.08.2003 № 369 «Об оценке эффективности расходов, осуществляемых из областного бюджета» устанавливает так называемые основные индикаторы и дополнительные индикаторы для более глубокого анализа качества системы управления расходами, формулы для расчета которых также закреплены в данном постановлении. В зависимости от полученного значения того или иного индикатора проводится оценка состояния системы управления расходами по одному из направлений. Сводная оценка эффективности расходов получается как среднее арифметическое отдельных переменных. По значению полученной сводной оценки делается заключение о влиянии системы управления расходами на финансовое состояние региона.

Методика, разработанная в Астраханской области, в большей степени, чем рассмотренные выше методики Хабаровского края и Саратовской области, нацелена на оценку именно эффективного распределения средств. Вместе с тем необходимо отметить, что методика не имеет четкого системного построения структуры индикаторов, что усложняет интерпретацию полученных результатов. Кроме того, в методике не описаны возможности практического приложения рассчитываемых оценок эффективности.

В Вологодской области для оценки эффективности бюджетных расходов используется метод сопоставления изменений объемов финансирования в оцениваемом периоде и изменений показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов. При этом перечень индикаторов устанавливается отдельно по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджета. В целом, структура построения методики оценки эффективности по функциональной классификации расходов представляется логичной и законченной, однако количество и набор индикаторов и показателей в некоторых из рассматриваемых разделов выглядит спорным. Кроме того, данная методика представляет собой индикаторы, разбитые по направлениям расходования средств, а не по управленческим уровням, что не позволяет точно выявить ответственных за эффективное расходование средств и разработать точный перечень мероприятий, необходимых для улучшения ситуации.

В Чувашской Республике в 2005 году был изменен подход к методике оценки эффективности бюджетных расходов, которая ранее была идентична методикам, применяемым в Хабаровском крае и Саратовской области. В настоящее время в качестве критериев эффективности бюджетных расходов применяется степень достижения целей в утверждаемых стратегических планах действий исполнительных органов власти.

В табл. 3 приведены обобщающие отличительные характеристики региональных методик оценки эффективности бюджетных расходов. В целом, обобщая проанализированные методики, хотелось бы выделить следующие общие черты:

- во всех проанализированных методиках (кроме методики Самарской области) не проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании бюджета (смет, планов);
- во всех проанализированных методиках (кроме методики Самарской области) не уделено внимание разделению текущих и капитальных расходов при проведении оценки эффективности;
- значительная часть методик изложена не системно с точки зрения построения структуры индикаторов, что затрудняет объективную экономическую интерпретацию полученных результатов;
- некоторые из рассмотренных выше методик оценки эффективности и результативности бюджетных расходов уже применяются на практике (например, методики, разработанные в Краснодарском крае, Вологодской области, Чувашской Республике, Хабаровском крае).

Таблица 2. Основные обобщающие отличительные характеристики региональных методик оценки эффективности бюджетных расходов

Регион	Основные обобщающие отличительные характеристики региональных методик оценки эффективности бюджетных расходов
Самарская область	– Оценка эффективности капитальных расходов – Процедура использования результатов оценки
Краснодарский край	– Позволяет оценить эффективность финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в учреждениях отрасли – Сопоставление со средним по краю значением
Ставропольский край	– Оценка эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций местным бюджетам – Оценка платежеспособности и качества управления муниципальными финансами
Астраханская область	– Нацелена на оценку именно эффективного распределения средств – Устанавливает основные и дополнительные индикаторы, формулы для расчета
Республика Марий Эл	– Закреплены пороговые значения индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения – Министерством и ведомствам предписано обеспечить достижение пороговых значений индикаторов
Вологодская область	– Метод сопоставления изменений объемов финансирования в оцениваемом периоде и изменений показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов – По функциональной классификации расходов
Хабаровский край, Саратовская область, Таймырский автономный округ	– Нацелена на оценку результативности и сопоставление плановых и фактических показателей – Индикаторы разработаны для всех бюджетополучателей

В ходе практического применения разработанных методик оценки регионы столкнулись с рядом проблем. Основная сложность — это создание самих индикаторов, объективно отражающих ситуацию в той или иной области оказания бюджетных услуг. Например, определение истинной стоимости единицы бюджетной услуги в таких отраслях, как здравоохранение или образование, требует большого объема дополнительных исследований в этих сферах. Кроме того, отсутствует возможность объединения в укрупненные группы оказываемых бюджетных услуг, что требует, во-первых, индивидуального подхода к изучению каждой бюджетной услуги, а во-вторых, разработку индивидуальных индикаторов для каждой, даже незначительной, группы бюджетных услуг.

Еще одной проблемой в применении методик является тот факт, что финансирование расходов по предоставлению одной бюджетной услуги может осуществляться несколькими главными распорядителями бюджетных средств и финансироваться за счет разных статей расходов регионального бюджета.

Эффективность является относительной величиной, рассчитываемой как соотношение затрат и результатов функционирования системы. В зависимости от того, какие затраты и особенно результаты принимаются во внимание, можно говорить об экономической, социальной и производственной эффективности. Кроме того, представляется, что для формирования полномасштабной системы мониторинга эффективности расходования бюджетных средств целесообразно создание трехуровневой системы индикаторов по направлениям:

- оценка бюджетного процесса;
- оценка деятельности главных распорядителей бюджетных средств;
- оценка деятельности бюджетных учреждений по предоставлению бюджетных услуг (качество предоставления бюджетных услуг).

В качестве примера можно детально рассмотреть первое направление — оценку бюджетного процесса.

Как показал обзор разработанных субъектами Российской Федерации методик, значительный упор в них делается на соответствие бюджетного процесса требованиям БК РФ. Однако хотелось бы отметить, что при разработке системы индикаторов необходимо учитывать собственно цели, ради которых разрабатывается система. И в данном случае очевидно, что проверка соответствия требованиям БК РФ не является основополагающей целью мониторинга. В связи с этим можно предложить классификацию системы индикаторов по четырем основным направлениям исходя из логики построения бюджетного процесса, закрепленного, в том числе, в БК РФ:

- индикаторы оценки качества планирования (соотношение плановых и фактических показателей; наличие и исполнение перспективного финансового плана (мониторинг исполнения плана), среднесрочное планирование и т.д.);
- индикаторы оценки структуры бюджета (доля текущих расходов, доля капитальных расходов, долговая нагрузка, доля расходов на заработную плату и т.д.);
- индикаторы оценки качества исполнения бюджета (кредиторская и дебиторская задолженность, казначейское исполнение бюджета, лимиты потребления энергоресурсов, публикация бюджета в СМИ);
- индикаторы качества контроля и аналитической работы, последующего применения результатов в планировании (опросы населения, аудит бюджета, доля нецелевого использования средств и т.д.)

Как правило, показатели соответствия требованиям БК РФ также могут и должны присутствовать среди индикаторов, однако их набор не является достаточным.

В значительной степени на уровне оценки бюджетного процесса осуществляется лишь сопоставление планируемых и фактических показателей. Соответственно, аналитические расчеты и дальнейшие выводы могут подготавливаться исключительно на основе отслеживания динамики изменения данных показателей. Это требует налаживания четкой системы мониторинга по данным индикаторам.

Следует отметить, что оценить экономическую эффективность можно в том случае, если оцениваемая деятельность имеет четко определяемые цели, задачи и конечный результат. В этом случае можно соотнести понесенные затраты с достигнутым результатом и оценить таким образом экономическую эффективность осуществленной деятельности. Как правило, речь об оценке комплексной экономической эффективности той или иной деятельности заходит в случае реализации программных мероприятий (таких, как Программа реформирования региональных финансов, инвестиционная программа и т.п.).

Предложенная классификация является лишь примером и требует переработки в зависимости от поставленных целей.

Оценка деятельности главных распорядителей бюджетных средств предполагает оценку финансовым органом субъекта федерации качества управления главными распорядителями бюджетных средств и эффективности их деятельности.

Такая оценка должна базироваться на соответствующей системе индикаторов (например, по видам деятельности главного распорядителя, по видам предоставляемых услуг и т.п.), осуществляться систематически (например, ежегодно), ее результаты должны использоваться при планировании расходов бюджета на очередной финансовый год.

Оценка деятельности бюджетных учреждений по предоставлению бюджетных услуг (качество предоставления бюджетных услуг) предполагает проведение анализа, паспортизацию бюджетных услуг и введение соответствующих индикаторов оценки результативности и эффективности для каждой из таких услуг.

В целом важно отметить, что вся система мониторинга (набор индикаторов) станет действующим механизмом только в случае, если будет предусмотрена процедура ее внедрения в существующий бюджетный процесс, что очевидно потребует изменений существующей системы.

В частности, соответствующие нормы представляется целесообразным закрепить в правовых актах, регламентирующих бюджетный процесс в субъекте федерации.

На рис. 1 представлено обобщение существующих показателей оценки эффективности реализации социально-экономической политики, рассматриваемой через призму эффективности скрытых и явных доходов бюджета

Рис. 1. Система показателей оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию социально-экономической политики региона



В качестве общепринятых (т.е. имеющих в том или ином виде в каждой методике) в составе ключевых показателей включены:

- доля расходов областного бюджета на выполнение программных мероприятий по ведомству в общей сумме расходов ведомства за период (индикатор Ф3);
- доля расходов, размещаемых по результатам конкурсов (индикатор Ф4);
- доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (индикатор Ф5)
- уровень текучести кадров по получателю бюджетных средств (индикатор К4);
- наличие или отсутствие публикации отчетности получателя бюджетных средств (индикатор О1);
- специальные (производственные) показатели для характеристики эффективности бюджетных расходов по строительству автомобильных дорог.

Предлагается метод расчета интегрального (общего) показателя эффективности бюджетных расходов. Для этого каждому индикатору присваивается вес (w). Общая оценка эффективности будет определяться по формуле

$$\mathcal{E} = \frac{\sum W_i \cdot I_i}{\sum W_i} \quad (1)$$

где \mathcal{E} — интегральная оценка эффективности бюджетных расходов;

w_i — вес i -того индикатора;

I_i — значение индикатора в баллах.

На основании рассчитанной величины \mathcal{E} общий уровень эффективности бюджетных расходов предлагается определять следующим образом. При значении показателя интегральной оценки эффективности в диапазоне от 0% до 40% уровень эффективности расходов считать критическим, при значении от 40% до 60% — низким, от 60% до 80% — средним (удовлетворительным), более 80% — оптимальным.

Те показатели, по которым набран не взвешенный балл 0,25 или 0,5, требуют повышенного внимания и контроля. В этих областях получатель бюджетных средств осуществляет свою работу недостаточно эффективно. В рассматриваемом условном примере о неэффективном расходовании бюджетных средств свидетельствуют: недофинансирование получателя и запланированных программ; недостаточно высокая квалификация персонала; снижение объемов выполненных работ по ремонту дорог.

По данным расчетов можно не только понять причины неэффективности расходования бюджетных средств, но и определить приоритетные направления повышения эффективности бюджетных расходов:

- расширение практики закупки товаров и услуг для государственных нужд через систему проведения конкурсов;
- замещение должностей на конкурсной основе;
- определение резервов для увеличения оплаты труда специалистов для снижения текучести кадров, стимулирования личной заинтересованности в результатах труда;
- повышение эффективности производственной деятельности получателя бюджетных средств.

Разработанный метод позволяет корректировать систему показателей, включать в нее дополнительные показатели или исключать лишние. В этом состоит принципиальное отличие от всех разработанных ранее методик, в которых расчет интегрального показателя либо просто отсутствует, либо жестко привязан к конкретному ведомству, что лишает методику возможности универсального применения.

Важно отметить, то оценивать эффективность расходов нужно не на стадии, когда расходы уже произведены, а когда они еще планируются или рассчитываются. Благодаря разработанной системе можно оценивать заявки главных распорядителей на получение бюджетных средств, т.е. данная система может применяться на стадии планирования бюджета: главный распорядитель приносит заявку, рабочая группа ее оценивает, и денежные средства выделяются в том случае, если заявка совпадает с критериями системы.

В то же время реализация эффективности и результативность реализации региональной экономической политики не может быть сведена, как предлагается большинством авторов, к оценке эффективности бюджетной политики региона, так как спектр достигаемых при ее реализации результатов существенно шире. Таким образом, повышение эффективности применения региональной социально-

экономической политики может быть обеспечено при условии применения в практике регионального менеджмента многопараметрической системы оценки результатов ее реализации, что позволит проводить оценку различных его составляющих.

Формирование системы показателей, используемых в управленческих процессах мониторинга и контроля при реализации социально-экономической политики, должно быть построено на применении принципа сбалансированности, а также быть ориентировано на широкое использование показателей эффективности. Выполнение указанных требований и необходимость создания системы критериев, использование которой возможно также при формировании программ мотивации работников органов государственного регулирования, определило рамочную конструкцию построения показателей эффективности реализации региональной социально-экономической политики: систему KPI, элементами которой будут являться виды политики (см. табл. 4). Удельные веса значимости отдельных показателей были определены на основе экспертных оценок, проведенных по методу Дельфи.

Таблица 4. Частные критерии эффективности реализации региональной социально-экономической политики в системе KPI

№	Элемент региональной социально-экономической политики	Показатель системы KPI	Вес показателя в системе KPI, %
1	Налоговая	Соотношение налоговых доходов регионального бюджета и сопряженных бюджетных расходов	5
		Прирост налоговых поступлений регионального и муниципальных бюджетов	5
2	Бюджетная	Доля неэффективных расходов регионального бюджета	5
		Динамика уровня сбалансированности регионального бюджета	10
3	Ценовая	Динамика влияния регулируемых регионом цен и тарифов на локальный уровень инфляции	10
4	Инвестиционная	Соотношение сальдированного инвестиционного потока региона к сопряженным расходам на осуществление регулирующих мероприятий в регионе	10
		Темп роста прямых инвестиций в регион	5
5	Инфраструктурная	Сальдированный денежный поток от торговых операций с контрагентами, не являющимися резидентами региона	5
		Соотношение прироста валового регионального продукта к затратам на развитие инфраструктуры	10
6	Институциональная	Темп роста сальдированного финансового результата хозяйствующих субъектов	5
		Соотношение прироста валового регионального продукта к затратам на развитие институциональной среды	5
7	Социальная	Темп роста сбережений населения региона	10
		Доля неэффективных расходов бюджета в социальной сфере	5
		Уровень безработицы по методологии МОТ	5
		Уровень удовлетворенности населения услугами государственных систем здравоохранения и образования	10

Представленная система должна быть использована в процессах мониторинга реализации региональной социально-экономической политики, контроля и регулирования, что позволит обеспечить повышение качества управления по целям, которое является системой управления, в наибольшей степени соответствующей текущей проблематике регионального менеджмента. Кроме того, представленный комплекс показателей целесообразно использовать как элемент системы стимулирования работников аппарата управления мезоуровневой социально-экономической системой, что, в свою очередь, позволит обеспечить повышение качества реализации управляющих воздействий в процессе решения задач, поставленных в рамках политики развития региона.

Экспертами также были выделены диапазоны качества реализации социально-экономической политики региона. Если совокупный показатель эффективности, рассчитанный как средневзвешенная представленных в табл. 3 показателей, оказывается менее 20%, система управления реализацией региональной политики является неэффективной, значение от 20% до 35% свидетельствует о низкой эффективности; от 35% до 50% — об эффективности ниже среднего уровня; от 50% до 65% — о среднем уровне эффективности такого управления; от 65% до 85% — об эффективности выше среднего уровня; при значении средневзвешенного показателя более 85% — о высокой эффективности управления реализацией социально-экономической политики региона.

На данном этапе исследования представляется целесообразным рассмотреть возможность реализации комплексного подхода в совершенствовании системы управления реализацией региональной социально-экономической политики с использованием предложенного инструментария оценки эффективности регулирующих воздействий, предпринимаемых в процессах управления развитием мезоуровневой социально-экономической системы.

References:

- Anopchenko T.Ju., Apuhtin A.N., Afonin P.N., Bugaev V.V., Gassij V.V., Goncharova N.A., Karpinskij B.A., Katysheva E.G., Klunko N.S., Kovaleva I.P., Kondrashova V.A., Ljamkina A.Ju., Makolova L.V., Medvedev V.V., Mjutte G.E., Savon D.Ju., Tarasenko S.V., Trusevich E.V., Chernov S.S., Chimgentbaeva G.K. i dr. Problemy jekonomiki i upravlenija predpriyatijami, otasljami, kompleksami. — Novosibirsk, 2012. Tom 19
- Ganopol'skij M.G. Ustojchivoe razvitie regiona. Voprosy metodologii i sociokul'turnyj kontekst. Tjumen': IPOS SO RAN, 2001. 64
- Ustojchivoe razvitie civilizacii i mesto v nej Rossii: problemy formirovanija nacional'noj strategii / Koptjug V.A. [i dr.]. Vladivostok: Dal'nauka, 1997
- Shuter Robert. Understanding Misunderstandings: Exploring Interpersonal Communication. New York: Harper and Row, 1999
- Ivanov M.I. Nakoplenie i jeffektivnoe ispol'zovanie chelovecheskogo kapitala kak faktor konkurentosposobnosti sel'skogo hozjajstva RF // Jekonomika i upravlenie. 2008. №3. S. 282
- Ivanov P.M. Ustojchivoe regional'noe razvitie: koncepcija i model' upravlenija // Jekonomika i matematicheskie metody. 2006. T.42, №2. S. 53
- «Sobranie zakonodatel'stva Chuvashskoj Respubliki», 2001 g., № 9-10
- «Sobranie zakonodatel'stva Chuvashskoj Respubliki», 2005 g., № 2, st.72
- «Volzhskaja Kommuna» ot 5 nojabrja 2002 g. № 206
- «Sbornik normativnyh pravovyh aktov Gubernatora i Pravitel'stva Habarovskogo kraja», 2002 g., № 4/2