

На правах рукописи

Воробьева Татьяна Николаевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ СИБИРИ**

Специальность 08.00.05 экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Красноярск – 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский государственный университет науки и технологии имени академика М.Ф. Решетнева», г. Красноярск.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Белякова Галина Яковлевна

Официальные оппоненты: **Гретченко Анатолий Иванович**
доктор экономических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва
профессор кафедры национальной и региональной экономики

Глотко Андрей Владимирович
доктор экономических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова»,
г. Барнаул, профессор кафедры экономической теории и предпринимательства

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», г. Москва

Защита состоится 27 декабря 2018 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.249.03, созданного на базе Сибирского государственного университета науки и технологии имени академика М.Ф. Решетнева по адресу: 660037, г. Красноярск, просп. им. газ. «Красноярский рабочий», д. 31, зал заседаний диссертационного совета, ауд. П-207.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Сибирского государственного университета науки и технологии имени академика М.Ф. Решетнева и на официальном сайте университета <http://www.sibsau.ru>.

Автореферат разослан 12 ноября 2018 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Смородинова Наталья Ивановна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Система государственного управления и контроля в субъектах РФ постоянно совершенствуется. С момента становления Российской государственности она находится под воздействием реализуемых государственных политик. Стимулом для развития системы государственного управления явилось формирование системы стратегического планирования, потребовавшее пересмотра подходов к обеспечению эффективности государственного управления, а также четкого понимания имеющихся в распоряжении органов власти инструментов государственного регулирования.

Оценка Президентом и Правительством РФ эффективности деятельности глав регионов создала каркас современной управленческой модели. Показатели оценки задают систему ориентиров регионального развития и подлежат трансляции в систему организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Обеспечение устойчивого экономического роста, инновационного развития, повышения конкурентоспособности, качества жизни населения российских регионов – составляющие набора целей экономической политики, политики регионального развития на период до 2025 года.

Региональный компонент системы государственного управления подлежит настройке в интересах достижения указанных целей и задач и, в первую очередь, в области развития экономики.

Дополнение системы государственного управления моделями, обеспечивающими эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, приобретает особое значение для регионов Сибири. Экономика регионов, унаследовавшая из прошлого индустрию освоения природных ресурсов, а также высокие социальные и экологические издержки хозяйствования, становится в современных условиях частью «глобального мира», а сами регионы – одними из важнейших в геополитическом отношении в России.

Все это определяет актуальность разработки теоретических и практических аспектов организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики и применения такой оценки в системе государственного управления и контроля.

Степень разработанности проблемы. Теоретической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам регионального управления и региональной экономики.

Вопросы развития региональной экономики исследовали Л.И. Абалкин, Г.Я. Белякова, О.Г. Брызгина, Е.Н. Вахромов, Е.В. Дергачев, О.В. Кузнецова, Е.Л. Плисецкий, А.И. Татаркин, А.С. Тулупов, Уо. Айзард и др.

Вопросам развития форм и механизмов государственного управления посвящены работы Д.А. Андреевой, Г.В. Атаманчука, И.И. Бажина, И.А. Василенко, Г.Ю. Гагариной, Р.Р. Гайзатуллина, О.В. Гаман-Голутвиной, Н.С. Давыдовой, Д. Дамирова, З.Ф. Джигкаева, В.В. Жильцова, И.А. Иванникова, Г.Н. Ивановой, В.В. Ивантера, И.Т. Корогодина, Д.Г. Красильникова, А.М. Нагимовой, М.В. Федоренко, Н. Дугласса, Т. Конрой, Дж. Стиглица, М. Хенети, и др.

Направления совершенствования регионального управления исследованы в работах Ш.М. Атояна, А.Р. Абляшева, А.В. Аноховой, Л.Р. Ахуновой, А.А. Божья-Воля, А.К. Бочаровой, О.В. Буреш, З.А. Васильевой, А.В. Глотко, А.И. Гретченко, Л.А. Ельшина, А.Э. Калининой, Т.В. Коваль, П.К. Кудрявцевой, В.Ю. Максимова, Д.В. Маслов, Е.А. Петровой, Р.Г. Сафиуллина, О.В. Симагиной, Л.В. Сморгунова, О.Ф. Шаброва и др.

Несмотря на весомый вклад отечественных и зарубежных ученых в теорию и методологию регионального управления и региональной экономики вопросы организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в сфере развития экономики исследованы недостаточно и требуют дальнейшего теоретического и методического обоснования.

Актуальность и практическая значимость названных проблем предопределили выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование и разработка методических рекомендаций по организации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ как элемента подсистемы государственного управления развитием экономики в регионах Сибири. В соответствии с поставленной целью определены основные **задачи**:

- исследовать теоретические положения и институциональные возможности эффективного управления развитием региональной экономики;

- выделить факторы, влияющие на развитие регионов Сибири и определяющие особенности организации деятельности органов исполнительной власти в области развития экономики и оценки ее эффективности;

- раскрыть и дополнить содержание понятия «эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» применительно к деятельности в области развития экономики;

- сформулировать принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики;

- предложить методический подход к формированию системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики;

- разработать методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики;

- подготовить рекомендации по организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики и применению оценки эффективности их деятельности в системе государственного управления и контроля;

- провести апробацию предложенных теоретических и практических рекомендаций на основе данных по регионам Сибири.

Объектом исследования является система органов исполнительной власти субъекта РФ.

Предметом исследования выступают управленческие отношения, возникающие в процессе организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории регионального управления и региональной экономики, отраженные в соответствующих монографиях и публикациях в периодической печати, а также в материалах и рекомендациях научных конференций, где рассматривались вопросы по теме исследования.

В качестве методологической основы исследования были использованы общенаучные методы исследования: системного и сравнительного анализа, группировки и обобщения, экспертных оценок, иерархической классификации, позволившие обеспечить обоснованные и достоверные выводы по результатам диссертационного исследования.

Информационную базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, аналитические и информационные материалы Федеральной службы государственной статистики, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Центра стратегических разработок, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"», Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, Центра прикладных исследований и разработок Санкт-Петербургского государственного университета, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, информационные ресурсы интернета.

Область исследования соответствует п.3.21. «Организация и оценка эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля» паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Основные положения, выносимые на защиту, и их научная новизна. Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке методических рекомендаций по организации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики. В числе наиболее важных результатов, полученных лично автором и определивших научную новизну и значимость исследования, можно выделить следующие:

1) развиты теоретические представления о построении целостной системы государственного управления экономическим развитием регионов, основу которой должны формировать: государственная политика регионального развития; наличие необходимых регуляторных компетенций региональных органов исполнительной власти; оценка эффективности деятельности глав регионов; организационная структура органов исполнительной власти субъекта РФ, адаптированная для целей развития региональной экономики; система оценки главами регионов эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики;

2) предложен концептуальный подход к организации регионального управления экономическим развитием, основанный на необходимости реализации региональными органами исполнительной власти государственной политики регионального развития, сочетании системы государственного управления с самостоятельностью субъектов РФ в условиях рыночных отношений, а также учете специфики экономического развития регионов. Концептуальный подход реализуется через соответствующее формирование организационной структуры, определение функций и полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ, а также систему оценки эффективности их деятельности;

3) уточнено понятие «эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» применительно к деятельности в области развития экономики. В отличие от определений Б.А. Райзберга, Д.А. Андреевой, А.М. Нагимовой автор связывает сущность понятия «эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» со степенью обеспечения органами исполнительной власти субъекта РФ решения задач государственной политики

и стратегии регионального развития при рациональном использовании имеющихся ресурсов;

4) сформулированы принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики (принцип иерархии, предусматривающий ориентацию региональных властей на достижение задач государственной политики регионального развития; соизмеримости затрат и результатов, предусматривающий необходимость решения задач регионального развития при рациональном использовании имеющихся ресурсов и др.);

5) выделены факторы, влияющие на развитие регионов Сибири и определяющие особенности организации деятельности органов исполнительной власти в области развития экономики и оценки ее эффективности;

6) предложен методический подход к формированию системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики, включающий определение двух перечней показателей, отражающих степень обеспечения органами исполнительной власти субъекта РФ решения задач государственной политики (базовый перечень) и стратегии регионального развития (дополнительный перечень). Методический подход предусматривает деление совокупности используемых в российской практике государственного управления показателей состояния и динамики развития экономики и инвестиционной привлекательности региона на группы, однородные по существенному признаку, из которых методом экспертной оценки определяются показатели, наиболее полно отражающие достижение целей, приоритетов и направлений регионального экономического развития. Показатели корректируются при уточнении стратегии и программ социально-экономического развития;

7) разработана методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики, включающая этапы ее проведения, полномочия и зоны ответственности региональных органов исполнительной власти при ее проведении;

8) сформулированы рекомендации по организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики и применению результатов оценки эффективности их деятельности в системе государственного управления и контроля, в частности, предложена организационная структура органов исполнительной власти субъекта РФ с наличием в ней подразделений регуляторных компетенций; обоснована необходимость формирования реестра регуляторных компетенций; сформулированы предложения по расширению региональных полномочий. Рекомендовано использование

результатов оценки органами парламентского, внешнего государственного и общественного контроля.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования развивают и дополняют теорию региональной экономики и регионального управления теоретическим и методическим аппаратом по организации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики и применению результатов оценки в системе государственного управления и контроля.

Выводы и предложения, сформулированные в ходе диссертационного исследования, могут быть использованы в целях повышения эффективности системы государственного управления развитием экономики в регионах Сибири.

Материалы диссертационного исследования можно рекомендовать для использования в учебном процессе по дисциплинам «Региональная экономика», «Государственное и муниципальное управление», а также в системе переподготовки и повышении квалификации государственных гражданских служащих.

Достоверность и обоснованность научных положений и выводов обеспечена использованием в диссертации апробированных научных результатов в области теории региональной экономики и регионального управления, полученных отечественными и зарубежными учеными. Сформулированные научные положения, результаты работы, выводы и предложения разработаны с применением общенаучных методов исследования, не противоречат известным положениям экономических наук и основаны на базе официальных информационно-статистических и аналитических материалов, нормативных правовых актов.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора и его докладах на международных и российских научно-практических конференциях: Международная научно - практическая конференция «Институциональные и финансовые механизмы развития различных экономических систем» (Уфа, 2017 г.), V Международная научная конференция «Инновационная деятельность в экономике, управлении и образовании» (Томск, 2017 г.), XLIX Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (Новосибирск, 2017 г.), XI Международная научно-практическая конференция «Новости научной мысли – 2017» (Прага, 2017 г.), II Международная научная конференция Resonances science (Карловы Вары, 2017 г.), Международная научно-практическая конференция «Инновационное развитие экономики: российский и зарубежный опыт» (Оренбург, 2016 г.), Международная научно-практическая конференция «Экономическое развитие общества

в современных кризисных условиях» (Казань, 2016 г.), XI Международная научно-практическая конференция «Современный научный потенциал – 2016» (Шеффилд, 2016 г.).

Результаты диссертационного исследования рекомендованы к применению в практической деятельности органов исполнительной власти Красноярского края, что подтверждается соответствующим документом министерства экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 18 научных работ (общим объемом 21,6 п. л.), в том числе 6 научных работ – в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (объемом 6,0 п. л.).

Структура и объем диссертационной работы. Структура диссертации определяется логической последовательностью научного исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Организация деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики и оценка ее эффективности в российской системе государственного управления

Система государственного управления экономическим развитием существенным образом эволюционировала с момента становления Российской государственности. В диссертации исследованы теоретические положения и изменения институциональных основ эффективного управления региональным экономическим развитием. Рассмотрена последовательность законодательного регулирования вопросов осуществления экономической деятельности. В работе систематизированы положения около пяти десятков федеральных нормативных правовых актов, определяющие полномочия органов государственной власти и стратегии развития отдельных сфер экономики.

Развиты теоретические представления о построении целостной системы государственного управления экономическим развитием регионов, составляющими которой являются конституционные основы деятельности в сфере экономического развития, основы государственной политики и стратегии экономического развития, законодательное регулирование полномочий органов исполнительной власти в области развития экономики, оценка эффективности деятельности в области развития экономики и контроль (рисунок 1). Показано усиление роли оценки эффективности управленческой деятельности в этой системе.

Блок 1 – КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Конституция Российской Федерации

Блок 2 – ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Долгосрочная государственная экономическая политика	Основы государственной политики регионального развития	ФЗ о промышленной политике	Стратегии научно-технологического развития	
ФЗ о стратегическом планировании в Российской Федерации				
Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596		Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204		
Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации				
Стратегии развития отдельных сфер экономики (целевых сегментов экономики, видов экономической деятельности):				
<i>энергетики</i>	<i>транспорта</i>	<i>цветной металлургии</i>	<i>лесного комплекса</i>	<i>туризма</i>
<i>судостроительной промышленности</i>	<i>хим. и нефтех. промышленности</i>	<i>легкой промышленности</i>	<i>фармацевтической промышленности</i>	
<i>железнодорожного транспорта</i>	<i>пищевой и перерабатывающей промышленности</i>	<i>электронной промышленности</i>	<i>медицинской промышленности</i>	
<i>инвестиционного развития</i>		<i>авиационной промышленности</i>	<i>автомобильной промышленности</i>	
Региональные стратегии развития отдельных сфер экономики				
Государственные программы развития:				
<i>науки и технологии</i>	<i>защиты населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах</i>			
<i>экономического развития и инновационной экономики</i>	<i>фармацевтической и медицинской промышленности</i>			
<i>промышленности и повышения ее конкурентоспособности</i>	<i>сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия</i>			
<i>обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан</i>	<i>рыбохозяйственного комплекса</i>			
<i>энергоэффективности и развития энергетики</i>	<i>внешнеэкономической деятельности</i>			
<i>транспортной системы</i>	<i>лесного хозяйства</i>			
<i>авиационной промышленности</i>	<i>информационного общества</i>			
<i>воспроизводства и использования природных ресурсов</i>	<i>атомного энергопромышленного комплекса</i>			
<i>управления государственными финансами</i>				
Государственные программы развития отдельных сфер экономики субъектов РФ				
Блок 3 – ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ				
ФЗ об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ Федеральные законы, определяющих полномочия органов власти в сфере развития экономики (более 29)				
Блок 4 – ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ				
Указ Президента РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ				
Блок 5 – КОНТРОЛЬ				
ФЗ о парламентском контроле	ФЗ о Счетной палате РФ	ФЗ об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов	ФЗ о защите прав юридических лиц ... при осуществлении ... о контроле (надзора)...	ФЗ об общественном контроле

Рисунок 1 – Составляющие системы государственного управления в сфере регионального экономического развития
(на основании положений нормативных правовых актов РФ, актуальных по состоянию на 01.07.2018)

Деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в области экономического развития находится под воздействием реализуемых государственных политик – экономической, промышленной, инновационного развития. Указом Президента РФ определены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года.

В 2014 году получило законодательное закрепление требование к результативности и эффективности государственного управления. Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлен принцип результативности и эффективности стратегического планирования. Россия, хотя и имеет более короткую по сравнению с другими странами историю применения оценки эффективности государственного управления, однако, обладает положительным опытом СССР в области директивного планирования и управления эффективностью труда. В ходе административной и бюджетной реформ созданы институциональные основы эффективного государственного управления, находят применение методы, базирующиеся на методологии менеджмента качества, однако, как показывают результаты диссертационного исследования, существующие технологии регионального управления нуждаются в совершенствовании.

Федеральный компонент системы управления региональным экономическим развитием реализован через механизм оценки и поощрения наиболее эффективных с точки зрения развития регионов. Созданная в рамках административной реформы система оценки эффективности деятельности глав регионов создала каркас современной управленческой модели. В то же время, механизм оценки – единый для всех регионов и не учитывает специфику и особенности региональных экономик.

В диссертации выделен внутренний (региональный) сегмент оценки эффективности деятельности в целостной системе государственного управления в качестве самостоятельной подсистемы, подчиненной задаче регионального развития. Показатели оценки эффективности деятельности глав регионов подлежат трансляции в подсистему организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, в первую очередь, в области развития экономики.

2. Концептуальный подход к организации регионального управления экономическим развитием

Управленческая деятельность в сфере развития региональной экономики в силу своей специфики наименьшим образом поддается стандартизации и регламентации, что делает предпочтительным ориентацию органов исполнительной власти

субъекта РФ на достижение установленных целей и задач экономического развития посредством применения оценки эффективности их деятельности.

В диссертации предложен концептуальный подход к организации регионального управления экономическим развитием, основанный на необходимости реализации региональными органами исполнительной власти государственной политики регионального развития, сочетании системы государственного управления с самостоятельностью субъектов РФ в условиях рыночных отношений, а также учете специфики экономического развития регионов. Концептуальный подход реализуется через соответствующее формирование организационной структуры, определение функций и полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ, а также систему оценки эффективности их деятельности.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ рассматривается как базовая в реализации целей и задач развития региональной экономики, при этом она позиционируется как:

- самостоятельная подсистема системы государственного управления, вобравшая в себя инструментарий менеджмента качества;
- механизм достижения главами регионов желаемых значений показателей оценки Президентом и Правительством РФ их деятельности;
- инструмент реализации стратегии развития региона.

В диссертации в целях решения поставленных задач исследованы и соотнесены различные подходы к определению понятия «эффективность деятельности органов власти». В широком смысле под эффективностью понимается относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение. Мировой банк использует понятие потенциала государства.

Подходы авторов (Д.А. Андреева, Ш.М. Атоян, Л.Р. Ахунова, П.К. Кудрявцева, А.М. Нагимова, Б.А. Райзберг) к определению понятия «эффективность» применительно к государственному управлению имеют общую содержательную составляющую – связывают эффективность государственного управления с достижением установленных целей. В диссертации сущность понятия «эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» в области развития экономики связана со степенью обеспечения органами исполнительной власти субъекта РФ решения задач государственной политики и стратегии регионального развития при рациональном использовании имеющихся ресурсов.

Данный подход к пониманию эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ позволил сформулировать и раскрыть содержание принципов оценки эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики. Принципы сформулированы на основе интеграции и синергии принципов стратегического планирования в Российской Федерации, а также принципов федеральных оценок эффективности в отдельных компонентах государственного управления и определяют правила, установки для организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики. Предложенные принципы определяют правила, установки для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики:

принцип иерархии – главы регионов Сибири, сами являясь объектами оценки со стороны Президента и Правительства Российской Федерации, обеспечивают единство управленческих усилий органов исполнительной власти субъекта РФ по достижению целей развития региона. Необходимо достижение интеграции отдельных показателей федеральных оценок в региональную систему оценки;

принцип соизмеримости затрат и результатов – предусмотренные документами стратегического планирования показатели развития экономики должны быть достигнуты при условии не превышения предусмотренных для этих целей источников финансового и иного ресурсного обеспечения реализации мероприятий по развитию экономики (мер государственного регулирования);

принцип системности оценки – выбор показателей оценки должен обеспечить проекцию предусмотренных документами стратегического планирования показателей развития экономики на уровень органов исполнительной власти субъекта РФ и возможность исчисления вклада каждого оцениваемого органа в достижение стратегических целей;

принцип достоверности оценки – оценка эффективности деятельности должна достоверно отражать результаты оцениваемой деятельности и основываться на данных статистической отчетности;

принцип простоты и прозрачности оценки – использование в оценке ограниченного количества показателей, а также доступность результатов оценки для органов парламентского, внешнего государственного и общественного контроля;

принцип постоянства оценки – измерение полученного результата в области развития экономики в сравнении с запланированным производится непрерывно и позволяет сделать вывод об эффективности управленческой деятельности, а также о том, достигаемы или нет поставленные цели, требуются ли какие то дополнительные управленческие усилия для их достижения;

принцип легитимности оценки – оценка эффективности должна быть реализована путем принятия соответствующего публичного нормативного правового акта субъекта РФ.

3. Факторы, влияющие на развитие регионов Сибири

В диссертации выделены факторы, оказывающие влияние на экономическое развитие и определяющие особенности организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибирского Федерального округа в области развития экономики и оценки ее эффективности.

В ходе исследования автор исходил из того, что с момента формирования Российской государственности Сибирь становится частью единого «глобального мира» и, обладая уникальными природными ресурсами, попадает в конкурентную позицию ко всем игрокам мировых сырьевых рынков. Находясь на пересечении транспортных путей из Европы и Америки в страны Азии и Тихоокеанского региона Сибирь получает шанс извлечения максимальных выгод от своего положения. Гранича с одной из ведущих мировых держав, в условиях глобальных дисбалансов – становится зоной пересечения международных территориальных, природоресурсных, транспортно-логистических и продовольственных интересов. Сибирь является территорией присутствия транснациональных компаний-природопользователей, обеспечивающих реализацию стратегических интересов России в мировом сообществе (ГАЗПРОМ, РОСНЕФТЬ, РУСАЛ, НорНикель, и др.).

При этом невозможно было обойти вопросы значительной волатильности региональных экономик, их уязвимости для внешних ценовых шоков, низкой способности к диверсификации, торможения в условиях «новой нормальности» социально-экономического развития регионов (таблица 1).

Таблица 1 – Рейтинговые оценки регионов Сибири*

Регион Сибири	Позиция в рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ					Позиция в рейтинге российских регионов по качеству жизни				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Алтай	83	81 △	80 △	82 ▼	83 ▼	79	80 ▼	82 ▼	80 △	82 ▼
Республика Бурятия	62	△	63 ▼	61 △	65 ▼	77	77	74 △	75 ▼	76 ▼
Республика Тыва	82	82	83 ▼	85 ▼	84 △	82	82	83 ▼	85 ▼	85
Республика Хакасия	68	71 ▼	68 △	73 ▼	77 ▼	62	65 ▼	61 △	65 △	58 △
Алтайский край	48	46 △	45 △	46 ▼	47 ▼	64	66 ▼	66	61 △	64 ▼
Забайкальский край	61	64 ▼	67 ▼	69 ▼	66 △	73	74 ▼	78 ▼	81 ▼	80 △
Красноярский край	14	15 ▼	16 ▼	14 △	14	33	47 ▼	33 △	43 ▼	43
Иркутская область	21	29 ▼	27 △	25 △	23 △	66	69 ▼	70 ▼	67 △	69 ▼
Кемеровская область	26	30 ▼	32 ▼	36 ▼	42 ▼	49	51 ▼	51	51	56 ▼
Новосибирская область	23	21 △	26 ▼	30 ▼	27 △	21	21	23 ▼	22 △	28 ▼
Омская область	25	25	25	28 ▼	33 ▼	22	23 ▼	38 ▼	37 △	52 ▼
Томская область	33	31 △	31	29 △	30 ▼	44	44	40 △	45 ▼	47 ▼

△ - улучшение рейтинговой оценки по сравнению с предыдущим годом.

▼ - ухудшение рейтинговой оценки по сравнению с предыдущим годом.

*Составлена автором по данным сайта Рейтингового агентства «РИА Рейтинг».

Рейтинговые оценки регионов Сибири демонстрируют, преимущественно, отрицательную динамику. Поступательно снижаются инфраструктурный и бюджетный потенциалы, что в конечном итоге определяет ухудшение показателей доходов населения. Индустрия освоения природных ресурсов на территории Сибири была создана посредством масштабной миграции населения из западных регионов страны, привлеченной высокими сибирскими доходами. Утрата указанного преимущества повлекла отток экономически активной части населения за пределы Сибирского Федерального округа и замещение ее выходцами из ближнего зарубежья, ориентированными на доиндустриальные формы хозяйствования и жизни.

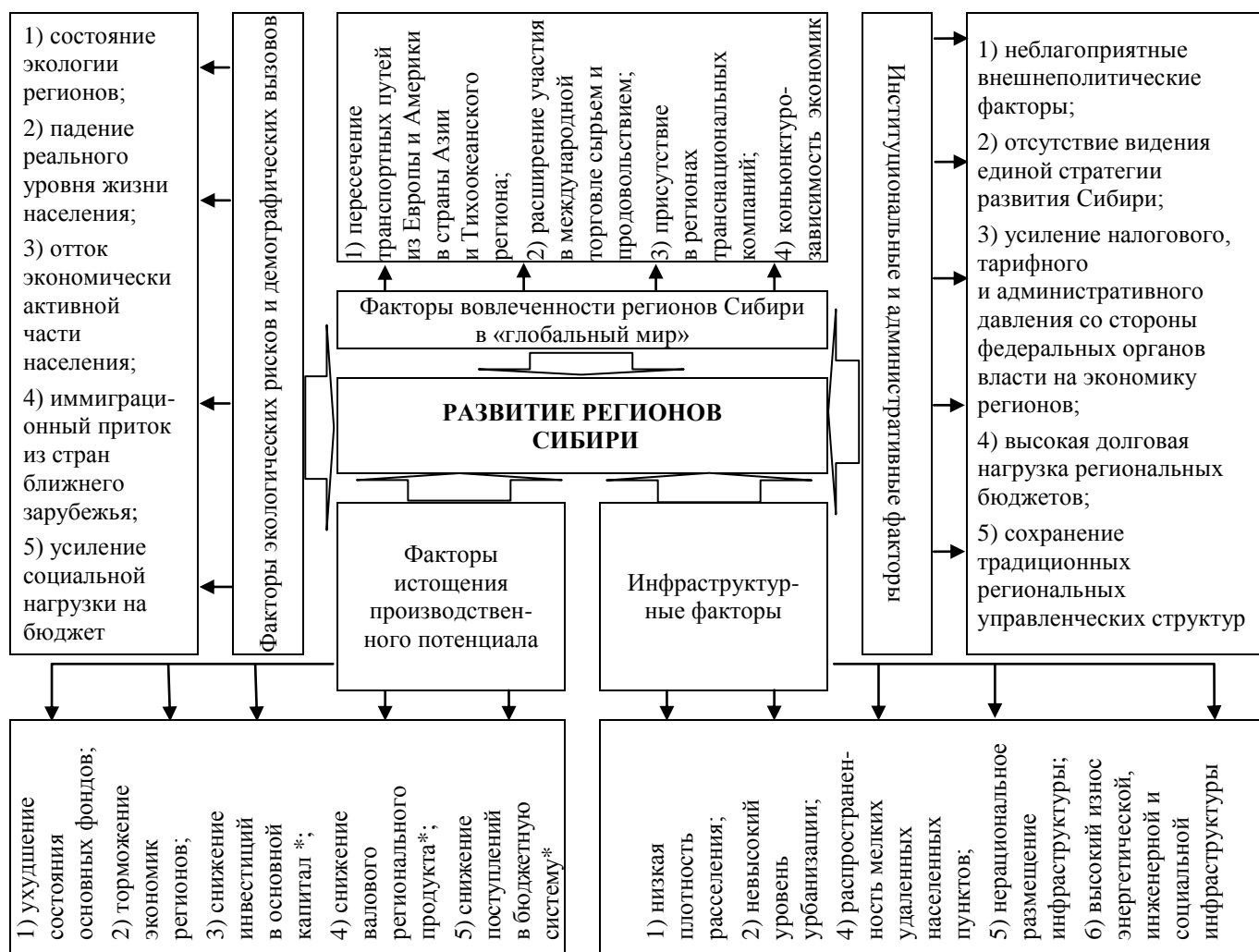
В регионах Сибири при невысоком уровне урбанизации, распространенности мелких удаленных от районных центров сельских населенных пунктов имеет место нерациональное размещение инфраструктуры (в силу ее первоначального формирования в местах освоения природных ресурсов). Значительная степень износа транспортной, энергетической, инженерной и социальной инфраструктуры формирует высокую бюджетную нагрузку и определяет низкий уровень качества жизни значительной части населения Сибири.

Развитие экономики на основе, преимущественно, природопользования, сопровождается экологическими рисками. Сибирский Федеральный округ, по данным Минприроды России, является одним из наиболее неблагоприятных с экологической точки зрения округов России. Из 20 российских регионов с наихудшими показателями состояния экологии – 8 сибирских регионов.

Имеет место усиление налогового, тарифного давления со стороны федеральных органов власти на экономику сибирских регионов. Реализуемая федеральная политика выравнивания в сфере межбюджетных отношений лишает сибирские регионы потенциала развития и ограничивает стимулы к проведению региональными властями институциональных и административных преобразований.

Управленческая деятельность региональных властей Сибири в сфере развития экономики осуществляется при обилии различных разрозненных федеральных и региональных ведомственных, отраслевых, региональных стратегий социально-экономического развития.

При этом Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года предусматривает превышение среднегодового темпа прироста создаваемого в Сибири суммарного валового регионального продукта над среднероссийским показателем и подлежит реализации в условиях неблагоприятных внешнеполитических факторов и высокой долговой нагрузки бюджетов регионов (рисунок 2).



* – имеется в виду динамика показателя, рассчитанного на душу населения.

Рисунок 2 – Структура и взаимосвязь факторов, влияющих на развитие регионов Сибири

Таким образом, в диссертации показано, что развитие регионов Сибири в текущем периоде подвержено влиянию следующих факторов:

- вовлеченность регионов Сибири в «глобальный мир»;
- истощение производственного потенциала Сибири;
- низкое качество транспортной, энергетической, инженерной и социальной инфраструктуры (инфраструктурные факторы);
- наличие экологических рисков и демографических вызовов;
- институциональный и административный факторы.

Минимизация влияния на развитие регионов Сибири перечисленных факторов требует серьезных управленческих усилий и предопределяет необходимость пересмотра взглядов на систему управления региональным экономическим развитием.

2. Рекомендации по организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики

Оценка эффективности не может рассматриваться в отрыве от вопросов организации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в сфере экономического развития. В этой связи автором разработаны следующие рекомендации по организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики и применению результатов оценки эффективности их деятельности в системе государственного управления и контроля.

1). Совершенствование организационной структуры управления в целях обеспечения задач развития экономики. В диссертации предложена организационная структура управления (рисунок 3).

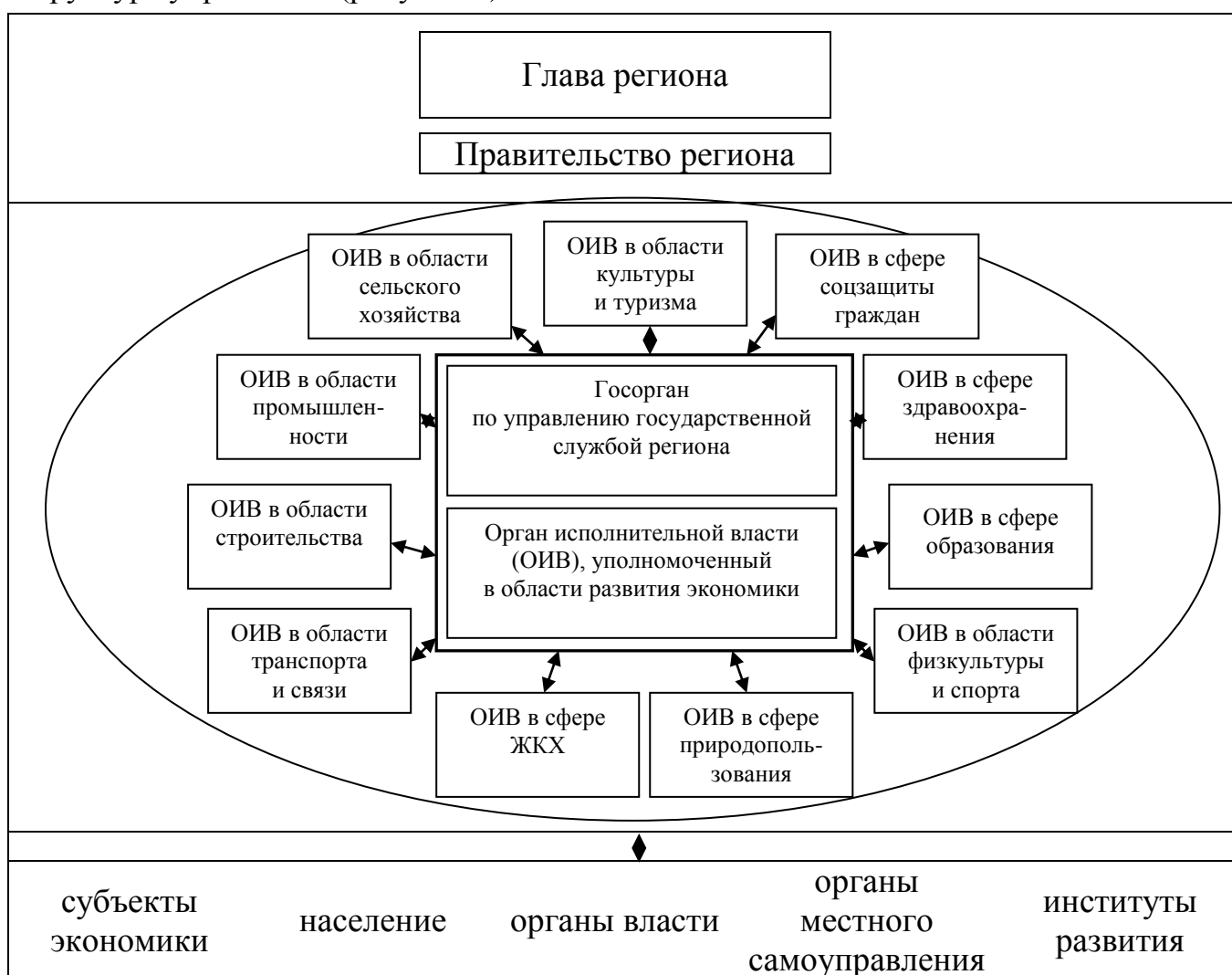


Рисунок 3 – Организационная структура управления (схема)

Новая организационная структура управления, схема которой предложена в диссертации, в отличие от большинства действующих, предусматривает ведущую, координирующую роль в подсистеме государственного управления региональным

экономическим развитием двух органов – регионального экономического ведомства и государственного органа субъекта РФ по управлению государственной службой.

Экономическое ведомство в предложенной организационной структуре проектирует показатели развития отдельных сфер экономики и вменяет их органам исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на управление в указанных сферах. В каждом органе исполнительной власти субъекта РФ формируется подразделение регуляторной компетенции, ответственное за развитие подведомственной сферы экономики. Государственный орган по управлению государственной службой выполняет в масштабах субъекта РФ функции некоей «внешней инстанции оценки», контролирует достижение запланированных показателей развития экономики.

Предложенная организационная структура управления адаптирована для целей эффективной реализации органами исполнительной власти субъекта РФ полномочий в сфере развития экономики. Она предусматривает вовлечение в процесс управления региональным экономическим развитием всех органов исполнительной власти субъекта РФ (включая «социальный» блок региональных правительств). Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в предложенной организационной структуре создает ориентиры для направления управленческих усилий, а также обеспечивает информацией о достижении целей экономического развития все формы контроля (высшего должностного лица, парламентского, внешнего государственного и общественного контроля).

2). Персональная ответственность должностных лиц субъекта РФ за достижение показателей развития экономики региона. Предложено возложение ответственности за достижение показателей развития отдельных сфер экономики на органы исполнительной власти субъекта РФ (возглавляющих их должностных лиц), уполномоченные на управление в указанных сферах. За достижение показателей развития экономики региона в целом – на экономическое ведомство субъекта РФ.

3). Расширение полномочий органов исполнительной власти регионов Сибири в вопросах распоряжения природными ресурсами (в частности, в Арктической зоне и местах проживания коренных малочисленных народов), межрегионального сотрудничества, взаимодействия с транснациональными компаниями, осуществления экологического контроля (надзора), определения и распределения природной ренты, в сфере налогового администрирования, регулирования транспортной деятельности (в частности, деятельности воздушного транспорта и развития региональной авиации).

4). Формирование реестра регуляторных компетенций субъекта РФ как набора инструментов регулирующего воздействия на экономику региона. В указанном реестре, по аналогии с реестрами государственных услуг (статья 11 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»), реестрами расходных обязательств бюджетов бюджетной системы (статья 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации) подлежит отражению: описание полномочий, формирующих регуляторные компетенции субъекта РФ (с указанием федеральных и региональных нормативных правовых актов, устанавливающих соответствующие полномочия); указание органа исполнительной власти субъекта РФ, за которым эти полномочия закреплены; регламент реализации установленных полномочий.

Формирование реестра регуляторных компетенций создаст возможность выбора органами исполнительной власти субъекта РФ наиболее эффективных инструментов государственного регулирования при реализации конкретных инвестиционных проектов. Наличие реестра позволит провести ревизию распределения регуляторных компетенций между федеральными и региональными органами власти с целью устранения дублирования и усиления компетенции субъектов РФ.

5). Нормативное обеспечение деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики (изложены в диссертации), состоящее, в частности, в формировании основ регуляторной политики, а также в утверждении методик обоснования выбора мер государственной поддержки субъектов экономики исходя из установленного статьей 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принципа результативности и эффективности.

3. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики

В диссертации предложен методический подход к формированию системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики, базирующийся на том, что под системой показателей оценки понимаются показатели, находящиеся в отношениях и связях друг с другом, образующие определенную целостность, единство; а также предусматривающий определение двух перечней показателей, отражающих степень обеспечения органами исполнительной власти субъекта РФ решения задач государственной политики (базовый перечень) и стратегии регионального развития (дополнительный перечень).

Предложенный методический подход предусматривает группировку используемых в российской практике государственного управления показателей

состояния и динамики развития экономики и инвестиционной привлекательности региона: показатели системы национальных счетов; показатели, характеризующие административные, инфраструктурные и конъюнктурные условия ведения бизнеса в субъекте РФ, показатели состояния и качества рынка труда и др.). Выбор показателей, характеризующих различные аспекты развития региональной экономики, из сформированных групп должен осуществляться на основе экспертной оценки. Группировка позволит сложную по своему составу совокупность показателей распределить на группы, однородные по существенному признаку.

Базовый перечень обеспечит взаимосвязь федеральной и региональной систем оценки эффективности государственного управления региональным экономическим развитием. В диссертации в его состав включен показатель качества жизни в регионе, а также отдельные показатели, характеризующие состояние рынка труда, малого предпринимательства, инвестиционные и технологические условия ведения бизнеса.

Дополнительный перечень формируется из показателей, сопряженных с выделенными в диссертации факторами, оказывающими влияние на развитие регионов Сибири. Дополнительный перечень используется для диагностики состояния экономики регионов Сибири, оценивает процесс мобилизации потенциала пространственной регуляции как актуальной цели и отправной точки последующего регионального развития. Показатели характеризуют улучшение административных, инфраструктурных условий ведения бизнеса, а также обеспечение экологической безопасности в условиях возрастающей антропогенной нагрузки.

Дополнительный перечень корректируется при трансформации системы целеполагания в регионе, при уточнении стратегии и программ социально-экономического развития. Порядок экспертного отбора показателей приведен в диссертации.

В диссертации предложена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики, определяющая этапы, полномочия и зоны ответственности при проведении оценки, а также порядок принятия управленческих решений на основании результатов оценки. При разработке методики были использованы современные инструменты «Система KPI (Key Performance Indicators)» и элементы советской практики директивного планирования. Методика реализована в проекте правового акта субъекта РФ. Предложенная методика предусматривает 3 этапа.

На первом этапе формируются исходные данные для проведения оценки. (рисунок 5).

На втором этапе государственным органом субъекта РФ по управлению государственной службой проводится собственно оценка эффективности

деятельности путем сопоставления достигнутых в отчетном периоде значений показателей развития экономики с их значениями, учтенными на соответствующий период в документах стратегического планирования субъекта РФ.

На третьем этапе осуществляется подготовка к рассмотрению и принятию главой региона управленческих решений по результатам оценки (поощрение, наказание, корректировка планов и т.д.), а также публикация результатов оценки для целей осуществления парламентского, внешнего государственного и общественного контроля.

Апробация предложенной методики проведена на основе данных по субъектам Сибирского Федерального округа и приведена в диссертации.

Этапы проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ:

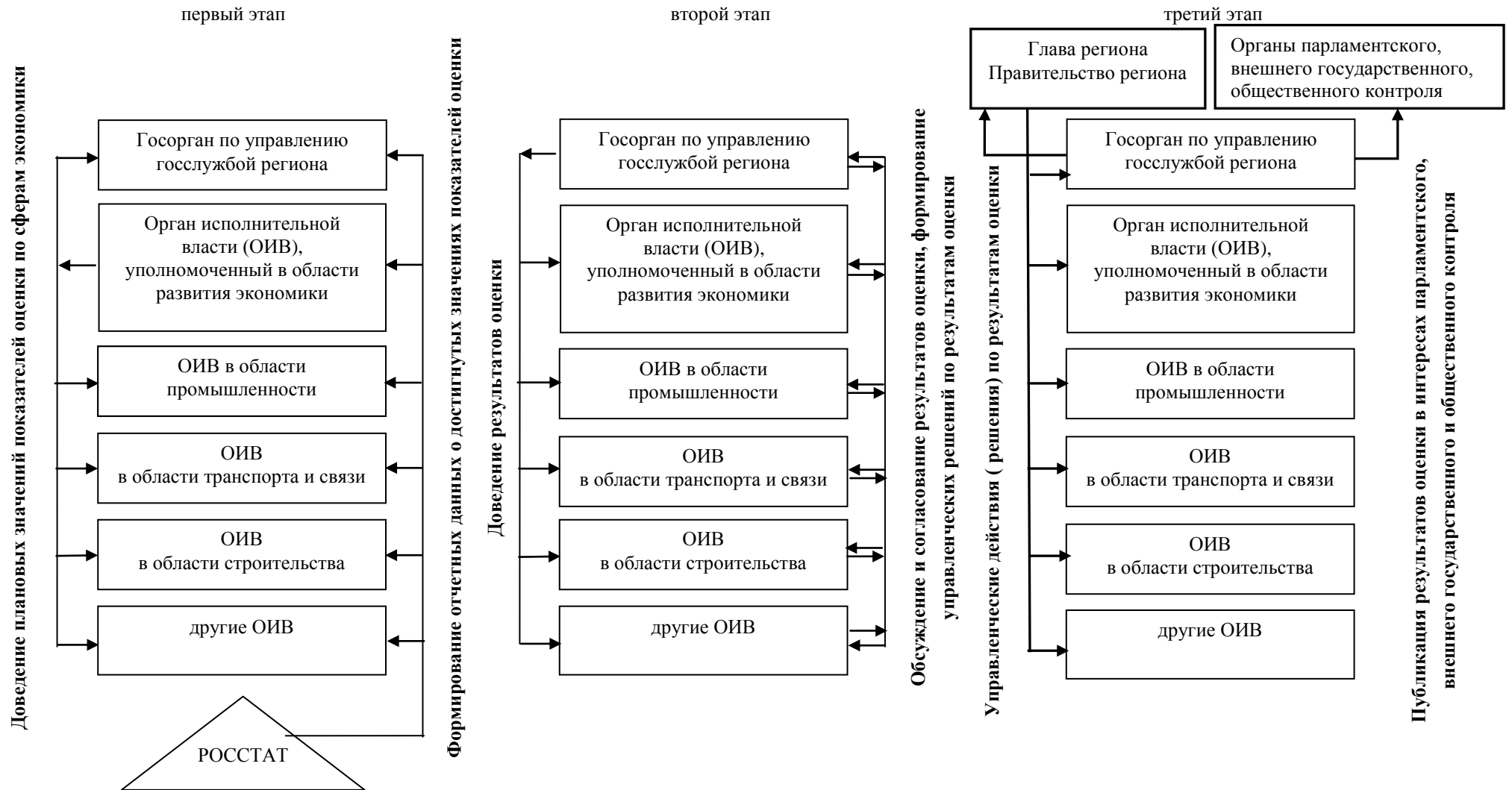


Рисунок 5 – Схема проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики (предусмотрен предложенной автором методикой оценки)

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На основании проведенного исследования автором сформулированы следующие выводы, обобщающие полученные результаты.

Адаптация для целей развития экономики организации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, оценка ее эффективности приобретают все большее значение в системе государственного управления и контроля.

В рамках решения поставленных в диссертации задач теория регионального управления и региональной экономики дополнена новыми знаниями. Развита теоретические представления о построении целостной системы государственного управления экономическим развитием регионов. Предложена концепция управления региональным экономическим развитием, рассматривающая оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ одновременно в качестве механизма достижения главами регионов желаемых значений показателей оценки их деятельности; инструмента реализации стратегии развития региона; ключевое звено мотивации и ответственности самостоятельной подсистемы государственного управления, ориентированной на достижение целей и задач регионального развития.

Уточнено понятие «эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» применительно к деятельности в области развития экономики.

Сформулированы принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики.

Выделены факторы, оказывающие влияние на развитие регионов Сибири, определяющие особенности организации деятельности органов исполнительной власти в области развития экономики и оценки ее эффективности.

Предложен методический подход к формированию системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ в области развития экономики. Разработана методика оценки эффективности деятельности последних, включающая этапы ее проведения, полномочия и зоны ответственности региональных органов исполнительной власти при ее проведении.

Подготовлены рекомендации по организации деятельности органов исполнительной власти регионов Сибири в области развития экономики и применению результатов оценки эффективности их деятельности в системе государственного управления и контроля.

IV. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ

1. Воробьева Т.Н. Институциональные основы и роль организации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и оценки ее эффективности в российской системе государственного управления региональным экономическим развитием / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2018. № 10. – 1,1 п.л.

2. Воробьева Т.Н. О методике оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики / Т.Н. Воробьева // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2017. № 3 (71). – С. 119–129 – 1,1 п.л.

3. Воробьева Т.Н. Вопросы повышения эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2016. – № 4 (100). – С. 76–79 – 0,4 п.л.

4. Воробьева Т.Н. Индикаторы эффективности деятельности региональных властей в области развития экономики / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. – 2016. – № 3. – С. 23–30 – 0,9 п.л.

5. Воробьева Т.Н. Эффективность деятельности региональных властей в области развития экономики / Т.Н. Воробьева // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). – 2016. – № 2. С. 35–36 – 0,3 п.л.

6. Воробьева Т.Н. К вопросу о контроле в сфере стратегического планирования / Т.Н. Воробьева // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. – 2016. – № 1. – С. 15–25 – 0,9 п.л.

7. Воробьева Т.Н. О принципах проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – № 1 (14). – С. 7–12 – 1,3 п.л.

Публикации в изданиях, индексируемых в международных базах Scopus и WoS

8. Vorobyeva, T. Opportunities and limitations of regional authorities' use of public administration tools for economic development / Prof. Dr. Galina Belyakova, Tatyana Vorobyeva // Regional Science Inquiry (EconLit, Scopus RSA I). Athens – december 2018. – 1,2 п.л.

9. Vorobyeva, T. Evaluation of efficiency of executive bodies activity in human resource development in Siberian regions / Assoc. Prof. Dr. Irina Bagdarian, Prof. Dr.

Galina Belyakova, Senior Lecturer Marina Pokushko, Assoc. Prof. Anastasia Shpac, PhD Student Tatyana Vorobyeva // International multidisciplinary scientific conference in social sciences & arts sagem 2018. Conference proceedings volume 5 modern science issue 1.5. 2018. С. 369-374 – 0,5 п.л.

Прочие публикации по теме диссертационного исследования

10. Воробьева Т.Н. Реновация системы регионального управления развитием экономики / Т.Н. Воробьева // Сб. науч. тр. Международной конференции в Чехии (29–30 ноября 2017 г.).– Чехия: Изд-во Skleněný Můstek, 2017 – 0,4 п.л.

11. Воробьева Т.Н. Обзор различных аспектов оценки эффективности деятельности региональных властей / Т.Н. Воробьева Т.Н. // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: сб. науч. тр. по итогам XLIX Международной научно-практической конференции.– Новосибирск, 2017. – 0,5 п.л.

12. Воробьева Т.Н. Оценка эффективности деятельности исполнительной власти региона как элемент системы регионального управления экономическим развитием / Т.Н. Воробьева // Инновационная деятельность в экономике, управлении и образовании: сб. науч. тр. по итогам V Международной научной конференции, 2017. – 0,2 п.л.

13. Воробьева Т.Н. Инструменты государственного регулирования как элемент системы регионального управления экономическим развитием / Воробьева Т.Н. // Институциональные и финансовые механизмы развития различных экономических систем: сб. науч. тр. Международной научно-практической конференции. – г. Уфа: Изд-во ООО «Агентство международных исследований». 2017. С. 15–19. – 0,3 п.л.

14. Воробьева Т.Н. Регионы Сибири и их готовность к новым экономическим вызовам / Воробьева Т.Н., Кончакова Г.С. // News of science and education, 2017. Т.11. № 1. С. 018-026. – 0,7 п.л.

15. T.N. Vorobyeva. Analysis of the effectiveness of the authorities of the Russian Federation subjects in the field of economic development / G.Y. Belyakova and T.N. Vorobyeva // Středoevropský věstník provědu a výzkum. – 0,6 п.л.

16. Воробьева Т.Н. Принципы построения системы оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Современный научный потенциал – 2016: Материалы XI Международной научно-практической конференции. 2016 – 0,7 п.л.

17. Воробьева Т.Н. Диагностика состояния эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики / Г.Я. Белякова, Т.Н. Воробьева // Materials of the XII International scientific and practical conference, «Modern scientific potential», – 2016. Volume 5. Economic science. Governance. Sheffield. Science and education LTD – С. 3–9 – 0,5 п.л.

Подписано в печать «__» _____ 2018 г.

Формат 60X84 1/16 Объем 1,4 п.л.

Тираж 120 экз. Заказ № _____

Отпечатано в отделе копировально-множительной техники
Сибирского государственного университета науки и технологии
имени академика М.Ф. Решетнева
660037, г. Красноярск, просп. им. газ. «Красноярский рабочий», д. 31