

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №4, Том 11 / 2019, No 4, Vol 11 <https://esj.today/issue-4-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/02ECVN419.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Коварда В.В. Анализ динамики нормативного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Евразийской науки, 2019 №4, <https://esj.today/PDF/02ECVN419.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Kovarda V.V. (2019). Analysis of the dynamics of regulatory evaluation of the effectiveness of the Executive authorities of the Russian Federation. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 4(11). Available at: <https://esj.today/PDF/02ECVN419.pdf> (in Russian)

УДК 332, 338

ГРНТИ 06.61.33

Коварда Владимир Васильевич

ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», Курск, Россия

Доцент

Кандидат физико-математических наук, доцент

E-mail: kovarda@yandex.ru

Анализ динамики нормативного регулирующего оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрена динамика развития законодательства по оценке эффективности деятельности органов власти субъектов РФ.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, в т.ч. отмечена необходимость стимулирования регионального развития посредством формирования условий повышения конкурентоспособности.

В первой части статьи кратко проанализирована эволюция нормативной правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России.

Во второй части работы проанализированы вступивший в силу Указ Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и предшествовавший ему Указ Президента от 14.11.2017 г. №548. Произведено сравнение показателей вышеотмеченных Указов Президента РФ в табличной форме с ранжированием показателей на полностью совпадающие, характеризующими одни и те же процессы и явления, однако сами показатели имеют некоторые отличия, и отличающиеся (не совпадающие).

Выявлено, что в «новом» Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193 ряд показателей ориентированы на характеристику степени интенсификации производства (экономики в целом): количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики, а также

уровень образования. Преимущественно, акцентируется внимание на таком факторе качественного экономического роста, как производительность.

В статье также отмечено, что в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193 впервые введены показатели «Качество окружающей среды» и «Доля городов с благоприятной городской средой», которые предусматривают достаточно сложную многоэтапную методику расчета.

В третьей части статьи проанализирован ряд факторов интенсивного развития региональных экономик шести субъектов РФ, входящих в ЦФО. Выявлены близкие тенденции динамики индексов производительности труда и ВРП, а также отмечен относительно низкий уровень доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в регионах с развитым сырьевым производством. Указана необходимость привлечения органов власти регионов России к решению макроэкономических задач по диверсификации национальной экономики и повышению производительности труда.

В завершении основной части работы подчеркнуто, что в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193, по итогам оценки будет формироваться система распределения грантов между достигшими наилучших результатов регионами России. Таким образом, происходит развитие конкурентных основ в рамках эволюции системы стимулирования субъектов РФ.

В заключении сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: регион; социально-экономическое развитие; эффективность деятельности; Указ Президента РФ; показатели; конкурентоспособность; грант; национальные цели развития Российской Федерации

Введение

Территориальное устройство Российской Федерации, принципы разделения полномочий органов власти как на ветви, так и по уровням управления, с учетом масштабов страны и динамизма развития мировых процессов диктуют необходимость повышения системности и слаженности их работы как единого государственного механизма. Именно в этом заключается эффективность деятельности по развитию России как социально-экономической системы.

Однако, как отмечают некоторые эксперты, основные проблемы в эффективности деятельности всех органов власти заключаются в несогласованности, недостаточной скоординированности, а также, в сложившейся системе и подходами к работе (например, к расходованию («освоению») финансовых ресурсов). В результате, например, выступая в Государственной думе Российской Федерации с отчетом о деятельности Счетной палаты в 2017 году, А. Кудрин рассказал о проблемах с выполнением майских указов Президента РФ В. Путина от 7 мая 2012 года¹. 4 июня 2017 г. А. Кудрин на встрече с Президентом РФ В. Путиным рассказал, что в 2016 году почти во всех министерствах были зафиксированы недочеты в исполнении и финансировании госпрограмм. В 2018 г. прослеживались такие же проблемы, причем особую разницу в достигнутых результатах можно отметить в регионах.

¹ Кудрин заявил о невыполнении большинства показателей из майских указов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.niasam.ru/Politika/Kudrin-zayavil-o-nevypolnenii-bolshinstva-pokazatelej-iz-majskih-ukazov-110849.html>.

В то же время, практически каждый орган власти имеет утвержденные методики оценки своей деятельности и с определенной периодичностью оценивается по эффективности работы (показатели в системе оценки характеризуют основные направления развития). В настоящее время, наиболее важным представляется акцентировать внимание на результативность деятельности органов исполнительной власти субъектов России, т.к. именно от их деятельности, во многом, зависит развитие регионов, а, в совокупности, и Российской Федерации в целом. В каждом регионе имеется своя специализация и потенциал, свои конкурентные преимущества, однако многие представители региональных органов власти отмечают высокую зависимость от органов федеральной власти, с чем и связывают недостатки в развитии конкретного субъекта РФ. При этом, одни регионы демонстрируют положительную динамику социально-экономического развития, другие (с равным или близким потенциалом) значительно отстают и считают ограничивающим (сдерживающим) фактором недостаточное финансирование. В определенной степени это так, однако, в России сформирована инфраструктура рыночной экономики и свобода предпринимательской деятельности, а также – система социально-экономической защиты работников (следует отметить, что ее эффективность обоснованно подвергается критике). В результате, обладая системой инструментов и четко сформированной стратегией (может называться иначе, например, Программа, План, Карта и т.п.) региональные органы власти имеют определенные возможности для самостоятельного стимулирования развития, но, при этом, порой, возникает впечатление, что развитие субъекта РФ происходит только при внешнем стимулировании.

В конечном итоге, развитие частнопредпринимательской инициативы в регионах, по большому счету, лишь отчасти зависит от федеральных органов власти, но может поощряться органами региональной власти. Аналогичным образом в настоящее время происходит формирование подходов к региональному управлению в таком интеграционном объединении, как Европейский союз, где уже несколько лет постепенно переходят от политики выравнивания уровней социально-экономического развития регионов к политике стимулирования конкурентных преимуществ [1].

В результате, именно эффективность работы органов власти регионов является ключевым слагаемым успеха развития, а поддержка из федеральных источников ускоряет (стимулирует) данный процесс, но не формирует его. В связи с этим, возникает необходимость формирования системной комплексной системы анализа результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, направленной на расширение использования интенсивных эндогенных факторов роста.

Цель исследования

Система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов РФ имеет несколько этапов развития. В современных условиях в законодательстве произошел ряд изменений в связи с постановкой Президентом РФ национальных ориентиров и целей. В связи с этим целью работы является исследование нормативной правовой базы оценки результативности функционирования органов исполнительной власти субъектов РФ (в т.ч. системы показателей) как одного из основных инструментов реализации региональной политики в России.

Материал и методы исследования

В качестве материала исследования выступают нормативные правовые акты в области региональной политики России и оценки результативности деятельности региональных

органов власти, статистические сборники Росстата, результаты исследований российских и зарубежных ученых.

Методы исследования представляют собой комплекс системного и сравнительного анализа, а также декомпозиции, индукции и дедукции.

Нормативная правовая база оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ

В целом, в настоящее время в Российской Федерации сформирована система нормативных правовых актов по оценке деятельности органов исполнительной власти регионов, при этом в последнее время наблюдаются значительные изменения, связанные с постановкой приоритетных задач и формированием стратегии пространственного развития России. «Первый» Указ Президента РФ под названием «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» вступил в силу 28.06.2007 за номером №825², затем, в 2012 году – Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³, осенью 2017 г. подписан Указ Президента РФ от 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁴, во исполнении которого опубликовано Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 №472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и...»⁵ [2]. Однако, с 25.04.2019 г. Указ Президента от 14.11.2017 г. №548 утратил силу в связи со вступлением в силу Указа Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁶ (рисунок 1).

В соответствии с данным Указом Президента РФ утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Всего в Указе Президента РФ представлено 15 показателей (для сравнения – в Указе Президента РФ №548 от 14.11.2017 г. – 24 показателя). Некоторые эксперты отмечают, что приведенный перечень

² Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 13.05.2010) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69366/.

³ Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134290/.

⁴ Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/.

⁵ Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472 (ред. от 04.12.2018) "Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и..." [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/.

⁶ Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/.

показателей является развитием Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁷, в котором определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года, а также основные направления разработки и корректировки национальных проектов.

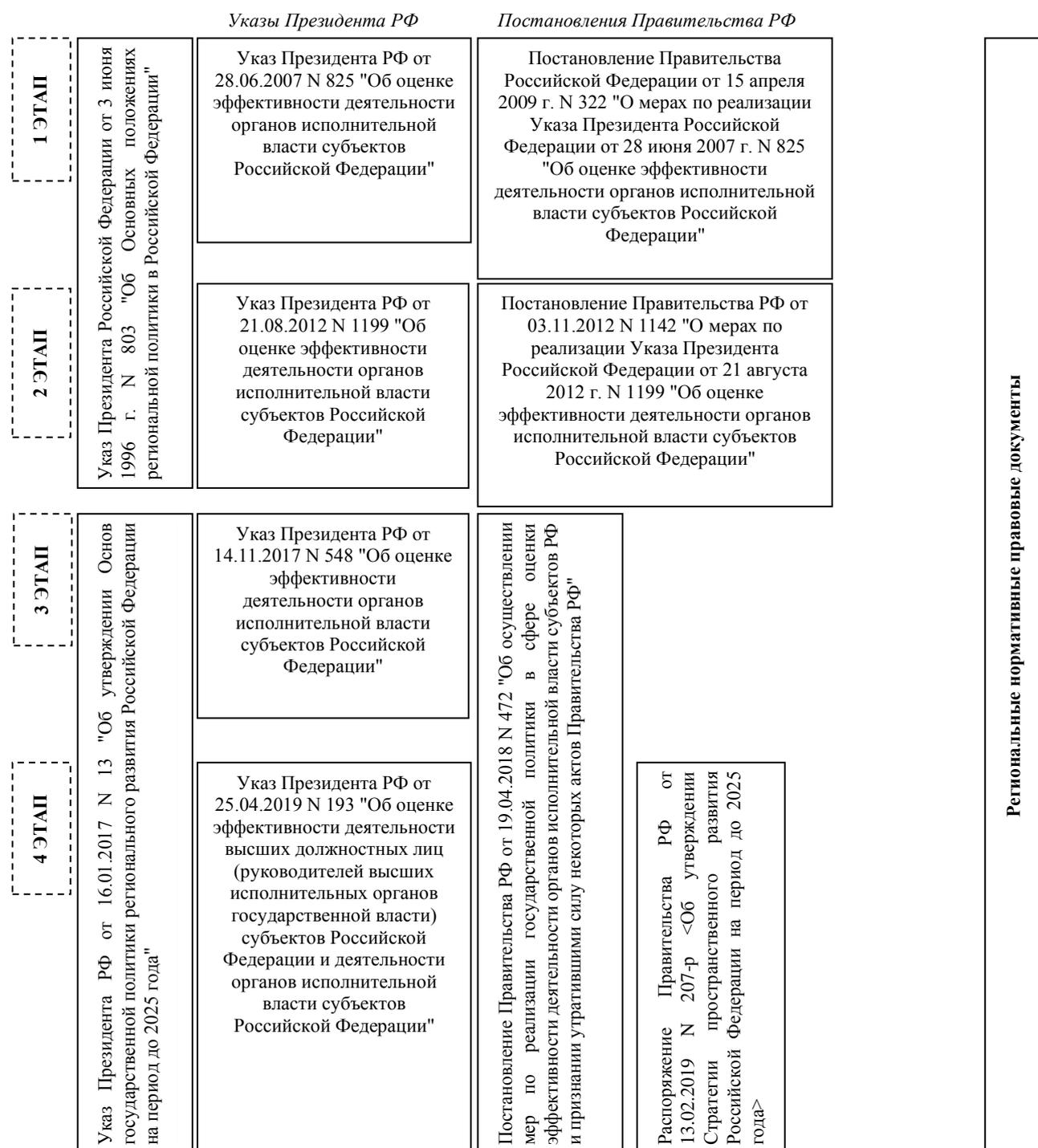


Рисунок 1. Условные этапы развития нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России

⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

Именно такой, предположительно, является основная причина столь быстрых изменений в нормативном регулировании оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ, результатом чего явилась отмена Указа Президента РФ от 14.11.2017 №548 через полтора года.

Следует отметить, что к каждому Указу Президента РФ публикуется нормативный правовой акт, в котором представлены разъяснения отдельных положений, а также приведены методики определения показателей (отмеченных в соответствующем Указе Президента РФ). Так, в Постановлении Правительства РФ от 17 июля 2019 г. №915 утверждены методики расчета показателей, приведенных в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193⁸ (в период действия Указа Президента РФ от 14.11.2017 №548 имело юридическую силу Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. №1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, утверждается перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов РФ, а также приводится в соответствие сопутствующая нормативная правовая база (в т. ч. утверждаются методики определения значений показателей).

В целом, одним из результатов оценки является выделение грантов в форме межбюджетных трансфертов субъектам РФ, демонстрирующим наиболее высокие результаты (в Указах №№548, 193 – 40 первым регионам, 1199 – 20). Т. е. органами федеральной власти стимулируется конкурентная борьба между субъектами РФ за дополнительное финансирование из федерального бюджета РФ и других источников.

Сравнительный анализ перечня показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов РФ

Выше отмечено, что система показателей для анализа результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, отраженная в нормативных правовых актах, характеризуется динамизмом как по качественному составу, так и по числу критериев. Исходя из того, что нормативное правовое регулирование региональной политики в России в своем развитии прошло ряд этапов, рассмотрим последний этап (период действия Указа Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»). За анализируемый временной лаг (2,5 года) было издано два указа Президента РФ, предусматривающих оценку эффективности функционирования органов исполнительной власти регионов. Причем исследовать эффективность применения данных нормативных правовых документов не представляется возможным ввиду непродолжительного периода их действия. Так, Указ Президента РФ от 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», по которому ряд показателей должен был применяться с января 2019 г., утратил силу с 25.04.2019 г. Таким образом, определение рейтинга регионов России по данным показателям не осуществлялось ввиду либо утраты юридической силы и,

⁸ Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 N 915 "Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330451/.

соответственно, незначительного периода действия (Указ Президента РФ №54), либо относительной новизны (Указ Президента РФ №193).

Однако, можно оценить основные направления корректировки как региональной, так и экономической политики России на качественном уровне в результате динамики нормативной правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России.

Сравнение показателей Указов Президента РФ от 14.11.2017 г. №548 и от 25.04.2019 №193 представлено в таблице 1. Как видно, отдельные показатели повторяются в Указе Президента от 25.04.2019 г. (обозначены знаком «+»), другие характеризуют одни и те же процессы и явления, однако сами показатели имеют некоторые отличия (обозначены «+/-»), третьи показатели вышеотмеченного Указа являются «новыми» (отмечены как не совпадающие с показателями Указа Президента от 14.11.2017 г. №548, т. е. знаком «->»).

Следует заметить, что в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» также имеется показатель, основанный на социологическом опросе, однако, в отличие от Указа Президента РФ №548 (6 показателей), в настоящее время подобных показателей только один.

В целом, в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193 характеризуются повторением показатели демографической направленности, а также описывающие доходы населения и уровень жизни (ожидаемая продолжительность жизни при рождении, естественный прирост, уровень бедности, коэффициент доступности жилья).

Однако, важным представляется ориентация ряда показателей на степень интенсификации производства (экономики в целом): количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики, а также уровень образования (косвенным образом оказывает влияние на темпы роста производительности). В данном случае, акцентируется внимание на таком факторе качественного экономического роста, как производительность. В настоящее время, по оценкам экспертов российская экономика характеризуется значительно более низким уровнем производительности труда, чем в экономически развитых и некоторых развивающихся странах⁹ [3; 4], что осознается как существенная проблема и сдерживающий фактор социально-экономического развития. Среди основных причин, влияющих на низкий уровень производительности в России, можно отдельно отметить состояние основного капитала, квалификацию кадров и мотивацию персонала, что, в конечном итоге, привело к введению в систему показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ следующих критериев:

- объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета (аналогичный показатель, но в расчете на душу населения, отражен в Указе Президента РФ от 14.11.2017 г. №548);
- количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики (к определению значения данного показателя имеется ряд подходов,

⁹ Производительность труда в России и в мире. Влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни (подготовлен по итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 7 июня 2016 года) // АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 29 (628) <http://council.gov.ru/media/files/CQNOp1HscHaTulPa5BYZesqLNqUSQeHw.pdf>.

прежде всего, Росстата и Деловой России¹⁰, однако все эксперты отмечают важность данного критерия для формирования условий качественного экономического роста);

- уровень образования (данный показатель является исключительно важным в условиях необходимости подготовки высококвалифицированных кадров, формирования экономики знаний, в т. ч., в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹¹, для реализации национального проекта по формированию и развитию цифровой экономики);
- уровень реальной среднемесячной заработной платы (вместе с качеством окружающей среды и благоприятной городской средой формируют систему мотивационных факторов).

Таблица 1

**Результаты сравнительного анализа показателей
Указов Президента РФ от 14.11.2017 г. №548 и от 25.04.2019 №193**

	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента от 14.11.2017 г. №548	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193	Совпадение
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	+
2	Динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы	Уровень реальной среднемесячной заработной платы	+
3	Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте РФ	Уровень бедности	+/-
4	Коэффициент доступности жилья (количество лет, необходимых семье, состоящей из трех человек, для приобретения стандартной квартиры общей площадью 54 кв. метра с учетом среднего годового совокупного денежного дохода семьи)	Уровень доступности жилья	+
5	Суммарный коэффициент рождаемости	Естественный прирост населения	+/-
6	Объем инвестиций в основной капитал (кроме бюджетных средств федерального бюджета, инвестиций в добывающие отрасли) на душу населения	Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета	+/-
7	Отношение среднесписочной численности работников малых и средних предприятий к численности населения	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей	+/-

¹⁰ Высокопроизводительные рабочие места (ВПРМ) – интересная работа, достойная зарплата, основа социально-экономического развития страны (Институт экономики роста им. Столыпина П.А.; декабрь, 2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2017/12/issledovanie-rabochie-mesta-2017.12.21-2.pdf>.

¹¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента от 14.11.2017 г. №548	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193	Совпадение
8	Плотность сети автомобильных дорог общего пользования (кроме дорог федерального значения), отвечающих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям	Доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности	+/-
9	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации	Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации)	+/-
10	Оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации		+/-
11	Отношение среднедушевых денежных доходов населения за вычетом сумм обязательных платежей и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг	Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики	-
12	Коэффициент миграционного прироста (на 10 тыс. человек)	Производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики	-
13	Уровень преступности	Количество семей, улучшивших жилищные условия	-
14	Качество и доступность услуг ЖКХ (количество дней с нарушением снабжения водой, тепловой и электрической энергией в среднем на одного жителя; отношение среднедушевых расходов населения на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг; доля утилизированных твердых коммунальных отходов в общем объеме твердых коммунальных отходов; доля нормативно очищенных сточных вод в общем объеме сточных вод)	Доля городов с благоприятной городской средой	-
15	Динамика ВРП на душу населения	Качество окружающей среды	-
16	Интегральный индекс субъекта РФ в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ	Уровень образования	-
17	Объем налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за вычетом: транспортного налога; налога на добычу полезных ископаемых; акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории РФ; налога на прибыль и прочих платежей при выполнении соглашений о разделе продукции, в том числе платежей за пользование недрами, регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти); разовых поступлений) на душу населения, скорректированный на индекс бюджетных расходов		-

	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента от 14.11.2017 г. №548	Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193	Совпадение
18	Отношение объема государственного долга субъекта РФ по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к общему годовому объему доходов (без учета безвозмездных поступлений) бюджета субъекта РФ		-
19	Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ		-
20	Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда)		-
21	Оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей		-
22	Оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания		-
23	Доля жителей субъекта Российской Федерации, столкнувшихся с проявлениями коррупции		-
24	Результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы		-

Составлено автором

Следует отметить, что в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193 впервые введены показатели «Качество окружающей среды» и «Доля городов с благоприятной городской средой», которые предусматривают достаточно сложную многоэтапную методику расчета^{12,13}.

Также, в вышеприведенных Указах нет прямого указания на сферу здравоохранения, однако косвенным образом эффективность данной деятельности характеризует показатель «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении».

В целом, часть показателей, представленных в Указе Президента РФ от 25.04.2019 №193, являются агрегированными (состоят из различного числа своеобразных «подпоказателей», объединенных различными математическими и логическими связями), что, в конечном итоге, означает использование значительно большего количества показателей при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти

¹² Проект Постановления Правительства РФ «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2019/05/effektivnost_oiv_metodika_proekt.pdf.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 N 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320891/.

субъектов Российской Федерации» предусматривается формирование правил распределения между субъектами Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых ими (субъектами РФ) за отчетный период значений (уровней) таких показателей (с учетом особенностей распределения грантов в соответствующем году).

В предыдущем Указе Президента РФ от 14.11.2017 г. №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» также предусматривалось формирование правил предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий. В Постановлении Правительства РФ от 19.04.2018 №472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹⁴, принятом во исполнение Указа Президента РФ от 14.11.2017 г. №548, отмечено, что гранты выделяются 40 субъектам Российской Федерации, которым с учетом значений оценки эффективности деятельности присвоены максимальные значения. Таким образом, Правительство РФ, выступая в качестве своеобразного арбитра, формирует конкурентную среду между регионами (за дополнительные финансовые ресурсы), что предусматривает оценку конкурентоспособности. Так, в работе [5] представлен примерный перечень показателей для определения интегрального уровня конкурентоспособности региона, который распределен по трем блокам показателей: показатели инвестиционной привлекательности и активности региона, показатели уровня жизни населения региона, показатели наличия и эффективности использования ресурсов региона. В других работах также представлены разнообразные системы индексов и показателей, а также механизмы управления конкурентоспособностью регионов, число которых варьируется в зависимости от множества причин [6–9]. В работе [10] отмечается необходимость обеспечения конкурентоспособности посредством осуществления государством специальной политики поддержки конкуренции и регулирования деятельности монополий, что прослеживается в нормативных правовых актах. Таким образом, региональная политика России направлена на стимулирование развития конкурентоспособности субъектов РФ (преимущественно, посредством развития эндогенных факторов и привлечения инвестиций), что обосновывается научным сообществом.

Региональные аспекты реализации стратегических задач

Повышение самостоятельности органов власти субъектов РФ и степени их влияния на формирование общероссийских экономических результатов, косвенно, подтверждается динамикой показателей оценки эффективности деятельности. На федеральном уровне (в т. ч. Президентом РФ) отмечалось, что для достижения передовых позиций на мировом рынке необходима трансформация в направлении изменения структуры российской экономики и повышения производительности труда [11]. Данный факт отражен в Указе Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472 (ред. от 04.12.2018) "Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и..." [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/.

Федерации на период до 2024 года»¹⁵, сформулирован в Паспорте национального проекта¹⁶ (в Указе зафиксирована необходимость привлечения к участию в реализации указанной национальной программы не менее 10 субъектов Российской Федерации ежегодно). Таким образом, отмечено влияние региональных органов власти на реализацию макроэкономических задач.

При этом, следует отметить, что регионы, обладающие схожим потенциалом, демонстрируют различные темпы и направления развития. Так, в составе Центрального Федерального округа (ЦФО) с целью осуществления сравнительного анализа выбран ряд субъектов РФ, имеющих близкие доли (удельный вес) отдельных показателей в общероссийских значениях (таблица 2) и схожие климатические условия.

Таблица 2

**Удельный вес субъекта РФ в общероссийских
основных социально-экономических показателях в 2017 г. (в %)**

	Площадь территории	Численность населения на 1 января 2018 г.	Среднегодовая численность занятых	ВРП в 2016 г.	Инвестиции в основной капитал	Основные фонды в экономике (по полной учетной стоимости; на конец года)
Белгородская область	0,2	1,1	1,1	1,1	0,9	0,8
Брянская область	0,2	0,8	0,7	0,4	0,3	0,4
Калужская область	0,2	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5
Курская область	0,2	0,8	0,7	0,5	0,6	0,5
Липецкая область	0,1	0,8	0,8	0,7	0,9	0,7
Тамбовская область	0,2	0,7	0,7	0,4	0,7	0,4

Составлено автором по данным Росстата

Так, за исключением Калужской области, площадь всех отмеченных в таблице субъектов РФ составляет по 0,2 % общей площади территории России, численность населения – 0,7–0,8 % (исключение составляет Белгородская область со значением 1,1 %). Доля валового регионального продукта (ВРП) указанных областей варьируется от 0,4 % (Брянская область) до 1,1 % (Белгородская область), а в среднем – 0,6 %. Аналогичные тенденции прослеживаются и при анализе долей объема инвестиций в основной капитал и стоимости основных фондов в общероссийских показателях.

При этом, указанные регионы имеют наряду с географическими схожими чертами ряд индивидуальных особенностей потенциала. Например, Брянская область имеет участок государственной границы с Украиной и Белоруссией (через Беларусь проходит транзит из стран восточной Европы). На территории Белгородской области расположено два горно-обогатительных комбината (ГОК), а регион имеет участок таможенной границы ЕАЭС с

¹⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

¹⁶ "Паспорт национального проекта (программы) "Производительность труда и поддержка занятости" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319210/.

Украиной (Харьковская область). На территориях Липецкой и Калужской областей размещены территории с особым правовым статусом (особые экономические зоны промышленно-производственного типа). В дополнении, в Липецкой области расположен такой крупный производитель металлопроката в России и мире, как «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК). В Курской области расположен один ГОК и имеется участок таможенной границы ЕАЭС с Украиной (Сумская область).

Таким образом, представленные в таблице регионы имеют как схожее географическое и природно-климатическое положение, так и отличительные особенности, оказывающие влияние на их специализацию.

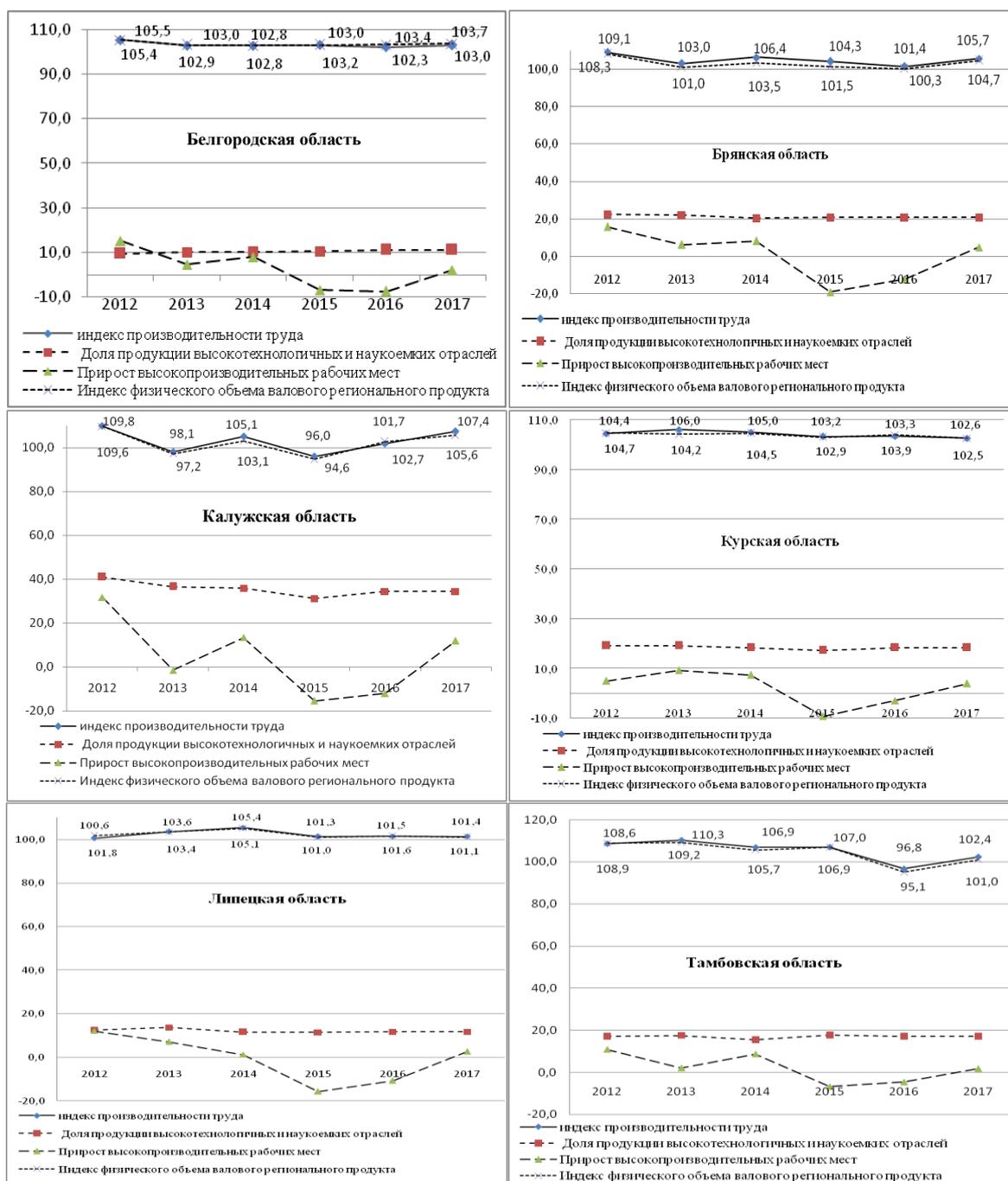


Рисунок 2. Динамика индексов ВРП и производительности труда, а также доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей (составлено автором на основе данных Росстата)

Анализ динамики ряда факторов, характеризующих интенсификацию экономического развития, показывает межрегиональные различия сопредельных субъектов РФ. Следует отметить, что во всех исследуемых регионах за рассматриваемый период времени (2012–2017 гг.) динамика индексов производительности труда и ВРП имела близкие тенденции (рисунок 2).

Однако, в Белгородской области значения индексов практически совпадают (например, в 2013 г. индекс производительности труда составил 102,9 %, а индекс физического объема валового регионального продукта – 103 %), в Брянской области индекс производительности труда превышает индекс роста ВРП на несколько процентных пунктов (например, в 2013 г. 103 % и 101 % соответственно). В Курской области индекс производительности труда периодически отстает от темпов роста ВРП (в 2012 и 2016 гг.). В Калужской области в 2013 и 2016 г. происходило снижение производительности труда и объема ВРП.

В целом, однозначно нельзя определить регионы с наиболее высокими значениями индекса производительности труда, к тому же важен анализ абсолютных величин. Можно лишь отметить тенденции к росту данного критерия на протяжении периода 2012–2017 гг. в исследуемых субъектах РФ.

По показателю «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей» лидирует Калужская область, однако в последнее время его значение несколько снизилось (2016 г. – 34,4 %, а в 2012 г. – 41 %).

В то же время в регионе (из анализируемых), имеющем наибольший удельный вес в общероссийских показателях – Белгородская область – данный критерий в 2016 г. составил 11,1 %, приближительная ситуация и в Липецкой области (11,7 %). Следует отметить, что в вышеуказанных регионах значительный вклад в формирование ВРП вносит металлургическая промышленность. В Брянской, Курской и Тамбовской областях доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей составляет около 20 % (20,7 %, 18,3 % и 17,2 % соответственно в 2016 г.).

Динамика прироста высокопроизводительных рабочих мест также имеет индивидуальные особенности в каждом субъекте РФ, однако общей тенденцией является отрицательное значение для кризисного периода 2015–2016 гг. Наибольший прирост количества высокопроизводительных рабочих мест в 2017 г. наблюдался в Калужской области (11,8 %), в других анализируемых субъектах РФ этот показатель не превышал 10 % (Белгородская область – 2,1 %, Брянская – 4,8 %, Курская – 3,9 %, Липецкая – 2,6 %, Тамбовская – 1,8 %).

Таким образом, каждый регион в силу специфики своего развития, обусловленного географическими и природно-климатическими, историческими (например, промышленное наследие СССР), экономическими, правовыми условиями, демонстрирует различные, причем, зачастую, нестабильные тенденции экономического роста за счет использования интенсивных факторов. Так, результаты сравнительного анализа показали, что в одних регионах доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей занимает более трети всей продукции, а прирост высокотехнологических рабочих мест обладает тенденцией, подобной изменению индекса производительности труда и индекса физического объема ВРП (по принципу «рост-рост, снижение-снижение») (Калужская область). В других, ориентация экономик которых имеет сырьевой характер (Белгородская, Липецкая, Курская области), доля продукции высокотехнологичных и наукоемких производств не превышает 20 %, т. е. развитие осуществляется, преимущественно, за счет экстенсивных факторов, которые были созданы в период СССР. Однако, развитие мировых экономических систем имеет устойчивую тенденцию только при ориентации на инновационные средства и предметы труда, а также дальнейшее

тиражирование инноваций. В связи с этим, с целью активизации инновационной деятельности в регионах, ориентацией на использование интенсивных и эндогенных факторов роста, произошла трансформация системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов.

В конечном итоге, стимулирование развития подобных факторов является и прерогативой органов власти субъекта РФ, в результате чего показатели, характеризующие интенсивность развития региональных социально-экономических систем включены в комплекс критериев для оценки эффективности деятельности в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷. К тому же, другие «новые» показатели косвенным образом оказывают влияние на интенсивные факторы развития.

Заключение

В соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ уменьшился на 9 и составил 15 показателей. Однако, часть показателей является комплексными и включает в себя несколько иных, что, в конечном итоге, приводит к анализу результативности функционирования органов региональной власти на основе расчета значительно большего количества критериев. Данный факт, с одной стороны, позволяет более целостно рассмотреть социально-экономическую систему региона, с другой, делает не совсем прозрачной (по крайней мере, для большинства населения) процедуру определения оценок.

Важным представляется указание в нормативном правовом акте России необходимость стимулирования регионов, демонстрирующих наиболее высокие темпы роста показателей, что создает конкурентную основу развития субъектов РФ.

Положительным моментом является трансформация системы показателей в векторе анализа использования интенсивных факторов роста в процессе социально-экономического развития региона. Так, исследование функционирования ряда субъектов РФ, входящих в состав ЦФО, и имеющих ряд близких условий показал, что в экономических системах с высокой долей сырьевой направленности значительно ниже относительный выпуск высокотехнологичной и инновационной продукции, что в долгосрочной перспективе может привести к закреплению региона в качестве поставщика ресурсов с низкой долей добавленной стоимости. В связи с этим, и в развитие Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», произошли изменения в структуре и векторе показателей оценки результативности работы исполнительной власти регионов.

¹⁷ Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коварда В.В. Анализ государственной политики регионального развития в Российской Федерации // Вестник Евразийской науки, 2018. – №4 <https://esj.today/PDF/40ECVN418.pdf> (доступ свободный).
2. Коварда В.В. Направления развития нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России // Общество: политика, экономика, право, 2018. – №8 http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/pep/2018/8/economics/kovarda.pdf, свободный.
3. Чернопяттов А.М. К вопросу производительности труда в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2017. – Т.7. – С. 131–144.
4. Киреев В.Е. Производительность, доходность и интенсивность труда: Россия и страны ОЭСР // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2017. Том 16. № 2. С. 308–326.
5. Барабанов, А.С. Управление региональной конкурентоспособностью [Текст]: монография / А.С. Барабанов; под науч. рук. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 160 с.
6. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона: монография / Л.Н. Чайникова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 148 с.
7. Кагарманова А.И. Механизм управления конкурентоспособностью региона // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ», 2015. – Том 7, №3 <http://naukovedenie.ru/PDF/33EVEN315.pdf> (доступ свободный).
8. Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике / Ю.В. Савельев; Институт экономики КарНЦ РАН. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. 516 с.
9. Коварда В.В. Анализ перспектив повышения самостоятельности органов региональной власти в решении задач социально-экономического развития территорий // Финансовая экономика, 2018. – №5. – С. 61–67.
10. Конкуренция и конкурентоспособность: учебное пособие / А.Г. Мокронос, И.Н. Маврина. – Екатеринбург: Изд-во Урал ун-та, 2014. – 194 с.
11. Лаптев Р.А. Национальная экономика России в системе мирохозяйственных связей // Общество: политика, экономика, право, 2018. – №8.

Kovarda Vladimir Vasilievich

Southwest state university, Kursk, Russia

E-mail: kovarda@yandex.ru

Analysis of the dynamics of regulatory evaluation of the effectiveness of the Executive authorities of the Russian Federation

Abstract. The article discusses the dynamics of the development of legislation to assess the effectiveness of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

The introduction substantiates the relevance of the research topic, including The necessity of stimulating regional development by creating conditions for increasing competitiveness is noted.

The first part of the article briefly analyzes the evolution of the regulatory framework for assessing the effectiveness of the executive bodies of the Russian regions.

In the second part of the work, the Decree of the President of the Russian Federation of April 25, 2019 No. 193 “On assessing the effectiveness of the activities of senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation and the activities of the executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation” and the Decree of the President preceding it are analyzed dated November 14, 2017 No. 548. The indicators of the above-mentioned Decrees of the President of the Russian Federation are compared in tabular form with the ranking of indicators for completely coinciding, characterizing the same processes and phenomena, however, the indicators themselves have some differences, and differing (not matching).

It was revealed that in the “new” Decree of the President of the Russian Federation dated April 25, 2019 No. 193, a number of indicators are focused on characterizing the degree of intensification of production (the economy as a whole): the number of highly productive jobs in the off-budget sector of the economy, labor productivity in the basic non-resource sectors of the economy, and the level education. Mostly, attention is focused on such a factor of qualitative economic growth as productivity.

The article also notes that in the Decree of the President of the Russian Federation dated April 25, 2019 No. 193, the indicators “Environmental Quality” and “Share of cities with a favorable urban environment” were introduced for the first time, which provide for a rather complicated multi-stage calculation procedure.

In the third part of the article, a number of factors of the intensive development of regional economies of six constituent entities of the Russian Federation included in the Central Federal District are analyzed. Close trends in the dynamics of labor productivity indices and GRP were revealed, and a relatively low level of the share of high-tech and knowledge-intensive industries in regions with developed raw materials production was noted. The necessity of involving the authorities of the regions of Russia in solving macroeconomic problems of diversifying the national economy and increasing labor productivity is indicated.

At the end of the main part of the work, it was emphasized that in accordance with Decree of the President of the Russian Federation dated 04.25.2019 No. 193, according to the results of the assessment, a system of grant distribution between the best-performing regions of Russia will be formed. Thus, the development of competitive foundations within the framework of the evolution of the incentive system of the subjects of the Russian Federation.

In conclusion, the corresponding conclusions are made.

Keywords: region; socio-economic development; efficiency of activity; the decree of the President of the Russian Federation; indicators competitiveness grant; the national development of the Russian Federation