

## Совершенствование системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти российских нефтегазовых регионов

### Improving the System of Efficiency Indicators of the Executive Authorities of the Russian Oil and Gas Regions

Л. КОЛОНСКИХ

**Колонских Ляйсан Рустэмовна**, младший научный сотрудник лаборатории современных проблем региональной экономики Центрального аппарата Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: lyayskolonskikh@mail.ru

*Статья посвящена вопросам совершенствования системы показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей) и органов исполнительной власти в регионах с преимущественным развитием нефтегазовых отраслей. Обоснована необходимость доработки действующей методики оценки эффективности в части учета приоритетов регионального развития. Предложен перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти нефтегазовых регионов в сфере инновационного развития.*

**Ключевые слова:** показатели эффективности, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приоритеты национального развития, нефтегазовые регионы, показатели инновационного развития региона.

*The article is devoted to the issues of improving the indicators system for evaluating the efficiency of the executive authorities' activity of the Russian Federation regions with the predominant development of the oil and gas industries. The need to refine the current methodology for assessing efficiency, so as to reflect the priorities of regional development, is substantiated. A list of indicators for the efficiency assessment of the executive authorities of the oil and gas regions in the field of innovative development is proposed.*

**Key words:** efficiency, efficiency assessment of the executive authorities of the Russian Federation regions, national development priorities, oil and gas regions, indicators of innovative development of the region.

#### Основные положения

1. Принятый в феврале 2021 года Указ Президента Российской Федерации, регулирующий вопросы оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – оценки эффективности), привел показатели оценки эффективности в соответствие с национальными целями развития страны. Несмотря на то, что это не декларируется, анализ перечня национальных приоритетов и показателей для оценки эффективности региональных властей показывает, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с 2021 года по существу становится полноценным элементом государственного управления.
2. Анализ методики оценки эффективности показал, что для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти всех субъектов Федерации применяется унифицированный перечень показателей, отражающий общенациональные цели развития страны до 2030 года, сформулированные в соответствующем Указе Президента Российской Федерации. Однако действующая методика не учитывает региональные особенности, цели и задачи социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.
3. Чтобы инструмент оценки эффективности мог быть в полной мере использован в рамках системы регионального управления, действующую методику оценки эффективности следует дополнить показателями, характеризующими региональные цели и задачи.

\* Статья написана в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ.

4. В связи с обозначенными Президентом Российской Федерации национальными целями развития страны перед регионами с сырьевой направленностью стоят задачи модернизации и структурной перестройки экономики на основе новых технологий, что обуславливает необходимость создания условий для распространения инноваций в регионах. Исходя из этого, рекомендовано дополнить методiku оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти нефтегазовых регионов показателями стимулирования инновационного развития.

5. На основе произведенного анализа подходов к оценке эффективности инновационного развития региона предложен перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и органов исполнительной власти нефтегазовых регионов Российской Федерации.

### Введение

С момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов» в стране осуществляется мониторинг эффективности деятельности субнациональных органов исполнительной власти [3]. За пятнадцать лет применения методика оценки эффективности претерпела изменения. С 2021 года перечень показателей для оценки эффективности региональных властей стал соответствовать национальным целям развития страны, содержащимся в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [16].

В условиях санкционного давления актуализировались задачи сокращения нефтегазовой зависимости, структурной перестройки экономики и увеличения доли технологичных производств, в особенности в регионах с выраженной нефтегазовой направленностью. В связи с этим оценка эффективности может быть использована как элемент системы регионального управления и инструмент мониторинга достижения региональных целей социально-экономического развития. С этой целью систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо дополнить блоком индикаторов достижения региональных целей и задач.

Целью статьи является выработка предложений по совершенствованию методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти нефтегазовых регионов Российской Федерации для стимулирования их инновационного развития.

Для достижения поставленной цели в статье решается несколько задач:

– во-первых, проанализирована существующая методика оценки эффективности с точки зрения возможности ее использования для управления региональным развитием субъектов Российской Федерации;

– во-вторых, предлагается перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом приоритетов инновационного развития российских регионов.

Теоретико-методологическую основу понятия эффективности государственного управления, на которой базируется данное исследование, сформулировал Вудро Вильсон: правительство должно выполнять свою деятельность с наибольшей возможной производительностью и минимально возможными затратами ресурсов [3].

Эволюция подходов к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представлена в работе Корниловой С.В., Саморукова А.А. [7]. Использование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как инструмента государственного управления обосновано в статье Каган Е.С., Медянцева С.Г., Рыжих К.Э. [6]. Система индикаторов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению управления социально-экономическим развитием региона предложена Беляковой Г.Я., Воробьевой Т.Н. [1].

Критерий выделения нефтегазовых регионов обоснован в работе Ахунова Р.Р. и др. [19] Методологические основы управления инновационным развитием российских регионов сформулированы в работах Валинуровой Л.С., Казаковой О.Б., Кузьминых Н.А., Россинской Г.М. [2] Стратегические ориентиры инновационного развития нефтегазовых регионов предложены в трудах Зулькарная И.У. [5; 8].

Для анализа эволюции подходов и методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации были использованы Указы Президента Российской Федерации, посвященные вопросам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с 2007 по 2021 годы [11; 14–17].

Для проведения исследования были использованы и проанализированы российские и зарубежные работы по теме оценки эффективности деятельности государственных органов.

### **Методы**

Методологическую основу исследования составили методы системного анализа, сравнительного и статистического анализа и др. В статье были использованы статистические и аналитические данные, нормативно-правовые акты Российской Федерации и регионов в части оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти Российской Федерации, материалы научных конференций, научные статьи, монографии.

### **Результаты**

На начальном этапе развития системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с 2007 по 2012 год использовался обширный перечень критериев эффективности в количестве 48 показателей. Эффективность деятельности органов исполнительной власти в области стимулирования экономического развития региона оценивалась при помощи таких показателей, как объем ВРП, объем инвестиций в основной капитал на одного человека, уровень безработицы. Усилия региональных властей в части повышения уровня жизни населения предлагалось измерять при помощи показателей доли населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума [14]. Отдельно оценивалось соотношение заработной платы работников государственных учреждений в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты населения, физической культуры и спорта, культуры и искусства, и среднемесячной заработной платы в регионе. В перечне также присутствовали показатели, характеризующие демографию, сферу образования, культуры, ЖКХ, дорожную инфраструктуру, криминогенность в регионе, доходы и расходы регионального бюджета. Помимо того, присутствовали показатели удовлетворенности граждан деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в той или иной сфере общественной жизни, оценивались показатели энергоэффективности региона [14].

На следующем этапе (2012–2017 гг.) количество показателей было снижено до 12, они были объединены в 3 группы: развитие экономики, развитие социальной сферы и опросы населения [15]. Сокращение числа показателей было компенсировано предоставлением регионам возможности выбора двух дополнительных индивидуальных показателей для оценки из более детализированного перечня с 41 показателем. Эти изменения, во-первых, упростили процедуру оценки, во-вторых, сделали акцент на опросах населения, в том числе по качеству государственных услуг, в-третьих, при помощи дополнительных индивидуальных показателей учитывали региональные особенности и задачи [11]. Однако на последующих этапах индивидуальные показатели как инструмент, позволяющий сделать акцент на актуальных региональных целях и задачах, были устранены.

Дальнейшие редакции Указа об оценке эффективности вплоть до 2020 года характеризовались лишь небольшими отличиями в перечне показателей без существенных изменений в подходе и в методике оценки. В связи с принятием Указа Президента РФ о национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года изменилось место оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе

государственного управления. В перечень показателей для оценки были внесены изменения с учетом национальных целей развития.

Всего Президентом РФ были сформулированы пять приоритетных целей в таких сферах общественной жизни, как здоровье и благополучие граждан; возможности для самореализации; комфортная среда; труд и предпринимательство; цифровизация [16]. Введенный Указом Президента РФ новый перечень показателей для оценки эффективности региональных правительств состоит из двадцати индикаторов, которые соотносятся с перечнем национальных целей. Так, например, национальной цели сохранения численности и здоровья населения соответствуют индикаторы численности населения, ожидаемой продолжительности жизни, уровня бедности и физической активности населения [17]. Среди остальных показателей оценки эффективности также наблюдается полное соответствие общенациональным целям. Из этого следует, что отныне именно главы регионов и органы исполнительной власти субъектов несут личную ответственность за достижение общенациональных стратегических целей.

Таким образом, оценка эффективности деятельности высших должностных лиц стала инструментом управленческого контроля достижения стратегических целей, то есть частью системы стратегического планирования [16].

Несомненным достоинством действующего подхода к оценке эффективности деятельности региональных властей является понимание необходимости ее встраивания в систему стратегического управления страной. Из недостатков системы оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ следует отметить то, что она не позволяет оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере достижения целей регионального развития.

Для повышения эффективности использования результатов оценки деятельности региональных руководителей и органов исполнительной власти в целях управления региональным развитием необходимо дополнить действующую методику оценкой эффективности деятельности на основе индивидуальных показателей, актуальных для конкретных регионов или групп регионов, исходя из поставленных целей и задач регионального развития.

### Обсуждение

Произведем анализ дополнительных индивидуальных показателей для оценки эффективности нефтегазовых регионов РФ. В данном исследовании воспользуемся критерием выделения нефтегазовых регионов, обоснованным в статье Ахунова Р.Р. и др., в соответствии с которым нефтегазовыми предложено считать субъекты РФ с суммарной долей таких показателей, как добыча нефти и природного газа и производство кокса и нефтепродуктов свыше 15 % валовой добавленной стоимости [19]. В соответствии с данным критерием в Российской Федерации можно выделить 19 нефтегазовых регионов, в их числе Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Сахалинская область, Астраханская область и другие. Республика Башкортостан также относится к числу нефтегазовых регионов с суммарной долей нефти, газа, кокса и нефтепродуктов в ВРП равной 16,84 % [19].

В связи с принятием «Перечня инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года» перед российской экономикой, среди прочих, были поставлены задачи осуществления цифровой трансформации и технологического рывка, что представляет собой вызов для нефтегазовых регионов [11].

Зулькарнай И.У. считает, что нефтегазовым регионам России необходима диверсификация и модернизация отраслевой структуры экономики. Одним из факторов экономического роста нефтегазовых регионов в условиях санкционного давления должно стать развитие технологий шестого технологического уклада [8, 5].

Мы разделяем точку зрения о том, что региональным властям следует направлять свои усилия на создание инновационной инфраструктуры и стимулирование инноваций [2]. В связи

с этим, на наш взгляд, целесообразно дополнительно производить сравнительную оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти нефтегазовых регионов с помощью индивидуальных показателей, отражающих уровень инновационного развития.

Существует большое разнообразие индикаторов инновационного развития региона. Новоселов А.С., Фалеев А.В. используют, в основном, показатели затрат на инновационную деятельность [9, 294]. Халилова Т.В., Нуртдинова Э.Ф. предлагают для оценки инновационного потенциала регионов применять показатели, характеризующие производственную составляющую процесса создания и распространения инноваций [18, 78].

Высшая школа экономики рассчитывает рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации на базе 53 показателей, разбитых на пять групп: социально-экономические условия инновационной деятельности; научно-технический потенциал; инновационная деятельность; экспортная активность; качество инновационной политики [13]. Место региона в рейтинге инновационного развития также может быть использовано в качестве косвенного индикатора эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти в данном направлении.

Росстат осуществляет ежегодный мониторинг социально-экономического положения российских регионов. В сборнике «Регионы России» представлены данные по более чем 50 показателям в разделах «Образование», «Информационные и коммуникационные технологии», «Наука и инновации» [12].

В стратегических документах, принимаемых на уровне субъектов Федерации, устанавливаются собственные индикаторы и целевые ориентиры регионального развития. Так, например, в Татарстане достижение целей и задач Стратегии Республики Татарстан до 2030 года оценивается не только при помощи всех вышеперечисленных показателей социально-экономического развития регионов, рассчитываемых Росстатом, но и такого показателя, как классификация г. Казани по индексу инновационных городов Innovation Cities Index [10]. Использование подобных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в ряде регионов также представляется целесообразным.

На наш взгляд, выбор показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен базироваться на следующих принципах:

- во-первых, данные по выбранным показателям должны быть представлены в открытых источниках – это важно для обеспечения прозрачности расчетов;
- во-вторых, число показателей не должно превышать разумного количества, чтобы не усложнять проведение расчета;
- в-третьих, желательно использовать общепринятые показатели, рассчитываемые на регулярной основе, что позволит проводить анализ изменений показателей на протяжении длительных временных промежутков.

С учетом сформулированных выше принципов мы предлагаем использовать в дополнительном блоке оценки эффективности следующие показатели:

- объем инновационных товаров, работ, услуг, млн руб.;
- используемые передовые производственные технологии;
- выдача патентов в России;
- выпуск бакалавров, специалистов, магистров, тыс. чел.

Осуществление регулярного мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти российских нефтегазовых регионов с использованием данных показателей позволит сделать акцент на задачах инновационного развития нефтегазовых регионов.

### Заключение

Оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти осуществляется в Российской Федерации с 2007 года, однако с 2020 года статус данного инструмента государственного управления возрос. Несмотря на то, что это пока не утверждено на

законодательном уровне, с принятием Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» оценка эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов РФ стала частью системы государственного стратегического планирования и контроля. В начале 2021 года была принята новая редакция Указа Президента РФ об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ. Сравнение перечня показателей для оценки, введенного новой редакцией Указа об оценке эффективности и национальных целей развития, сформулированных соответствующим Указом Президента РФ, позволило установить, что показатели для оценки эффективности были приведены в соответствие с общенациональными стратегическими целями.

Несмотря на то, что оценка эффективности стала инструментом государственного управления, она по-прежнему не учитывает региональные особенности социально-экономического развития, не соотносится со стратегическими целями и задачами субъектов Федерации. В связи с этим необходимо дополнить методику оценки эффективности индивидуальными показателями эффективности, отражающими приоритеты регионального развития отдельных регионов или групп регионов.

Предложенный в статье перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти нефтегазовых регионов России на основе приоритетов их социально-экономического развития включает следующие показатели: объем инновационных товаров, работ, услуг (млн руб.); используемые передовые производственные технологии; выдача патентов в России; выпуск бакалавров, специалистов, магистров (тыс. чел.).

Данный перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти нефтегазовых регионов РФ в области инновационного развития позволит осуществлять регулярный мониторинг эффективности деятельности региональных властей в сфере развития образования, науки и создания инновационной инфраструктуры и использовать результаты оценки эффективности при принятии стратегических управленческих решений как на региональном, так и на федеральном уровне.

### Литература

1. Белякова Г.Я., Воробьева Т.Н. Индикаторы эффективности деятельности региональных властей в области развития экономики // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 3. С. 23–30.
2. Валинурова Л.С., Казакова О.Б., Кузьминых Н.А., Россинская Г.М. Методологические основы управления инновационным развитием региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2015. № 3. С. 67–70.
3. Вудро В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. Москва: Изд-во МГУ. 2003. 800 с.
4. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года [Электронный ресурс]. URL: <http://zdrav.spb.ru/media/komzdrav/documents/document/file/Doklad2.pdf>
5. Зулькарнай И.У. Республике Башкортостан необходима новая стратегия экономического развития в свете энергетического перехода // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 6. С. 4–18.
6. Каган Е.С., Медянцева С.Г., Рыжих К.Э. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7. № 3. С. 315–322.

7. Корнилова С.В., Саморуков А.А. Развитие методологических подходов к оценке эффективности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2016. С. 15–20.
8. Нефтехимическая зависимость Республики Башкортостан: Pro et contra диверсификации экономики / под ред. Р.Р. Ахунова, И.У. Зилькарная. Уфа: «Принт+», 2021. С. 30–31.
9. Новоселов А.С., Фалеев А.В. Инновационное управление региональной экономикой в контексте модернизации стратегического планирования и развития цифровой экономики // Труды II Гранберговской конференции. Сб. докл. Всеросс. конф. с междунар. участием, посвящ. памяти академика А.Г. Гранберга «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность». Сиб. отд. Российской академии наук. Институт экономики и организации промышленного производства. Новосибирск: Сибирское отделение РАН, 2021. С. 291–297.
10. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2015 г. № 707 «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: [https://pravo.tatarstan.ru/npa\\_kabmin/post?npa\\_id=6757&ysclid=18472pvji8772737754](https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post?npa_id=6757&ysclid=18472pvji8772737754)
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110070028?index=0&rangeSize=1>
12. Регионы России. Социально-экономические показатели 2021: Стат. сб. М., Росстат, 2021. 1114 с. [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region\\_Pokaz\\_2021.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2021.pdf)
13. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 7 / В.Л. Абашкин, Г.И. Абдрахманова, С.В. Бредихин и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. 274 с.
14. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
15. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
16. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
17. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
18. Халилова Т.В., Нуртдинова Э.Ф. Оценка инновационного потенциала регионов Приволжского федерального округа Российской Федерации // Казанский экономический вестник. 2022. № 1. С. 76–82.
19. Akhunov R.R., Akhunova L.R., Marichev S.G., Nizamutdinov R.I. Russian oil and gas regions during the COVID-19 crisis and their digital transformation // R-Economy. 2021. Т. 7. № 3. С. 179–191.