

УДК 332.12

ЧЕРНЫШОВ МИХАИЛ МИХАЙЛОВИЧ

к.э.н., ведущий научный сотрудник
Института проблем рынка РАН,
e-mail: mcherny@bk.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2020-11-7-19

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ СОПРЯЖЕНИЯ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И МАКРОРЕГИОНОВ СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА¹

Аннотация. В настоящей статье содержится анализ методов оценки эффективности государственной региональной политики трех стран Евразийского экономического союза (Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан), даны основанные на авторских научно-методических разработках предложения по совершенствованию методов оценки и выработке единых стандартов в этой сфере для стран ЕАЭС. **Предметом исследования** являются организационно-экономические связи, возникающие в процессе государственного управления региональным развитием в странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС). **Цель работы:** обоснование научных подходов и направлений выработки единой системы оценки эффективности государственной региональной политики для регионов и макрорегионов стран ЕАЭС. В работе **использованы методы** статистики, математического моделирования, системного анализа и синтеза. **Результаты работы:** на основе проведенного анализа выявлены положительные и отрицательные стороны действующих методик оценки эффективности государственной региональной политики Республики Беларусь (РБ), Республики Казахстан (РК) и Российской Федерации (РФ), обоснована необходимость совершенствования существующих систем оценок, даны предложения по сближению подходов к оценке эффективности государственной региональной политики стран ЕАЭС. **Область применения результатов:** могут быть использованы при разработке документов стратегического характера регионов и макрорегионов, мониторинге их реализации. В статье содержится 2 таблицы, 2 рисунка и 9 формул.

Ключевые слова: регион, макрорегион, пространственное развитие, эффективность государственной региональной политики.

CHERNYSHOV MIKHAIL MIKHAILOVICH

Ph. D. in Economics, Leading Researcher at the
Institute of Market Problems of the Russian Academy of Sciences,
e-mail: mcherny@bk.ru

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF STATE REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF LINKING REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES AND MACRO-REGIONS OF THE COUNTRIES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Abstract. This article analyzes the methods of assessing the effectiveness of the state regional policy of the three countries of the Eurasian Economic Union (the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan), provides proposals based on the author's scientific and methodological developments to improve the methods of assessment and develop

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания ИПР РАН, тема НИР № 0163-2019-0001 «Моделирование социально-экономической динамики и структуры факторов экономического роста ЕАЭС и других стран в контексте модернизации».

common standards in this area for the EAEU countries. **The subject** of the study is the organizational and economic relations that arise in the process of state management of regional development in the countries of the Eurasian Economic Union (EAEU). **The purpose** of the work is to substantiate scientific approaches and directions for developing a unified system for evaluating the effectiveness of state regional policy for the regions and macro-regions of the EAEU countries. The **methods** of statistics, mathematical modeling, system analysis and synthesis are used in the work. Results: on the basis of the analysis revealed positive and negative aspects of existing methods of estimation of efficiency of the state regional policy of the Republic of Belarus (RB), the Republic of Kazakhstan (RK) and the Russian Federation (RF), the necessity of improving the existing rating systems, the proposal on the convergence of approaches to evaluating the effectiveness of the state regional policy of the EAEU countries. **Scope of application** of the results: they can be used in the development of documents of a strategic nature of regions and macro-regions, monitoring their implementation. The article contains 2 tables, 2 figures and 9 formulas. **Keywords:** region, macroregion, spatial development, efficiency of state regional policy.

Введение. В постсоветский период государственная политика регионального развития и подходы к оценке ее эффективности по-разному формировались в странах ЕАЭС. Если Республика Беларусь тяготела к консервации подходов советского периода, Республика Казахстан находилась под влиянием западноевропейских подходов, то Российская Федерация пыталась соединить советский и мировой опыт, но не сумела достичь оптимального и сбалансированного решения проблемы.

В настоящее время, когда регионы стран ЕАЭС оказались в формате единого экономического пространства, возникает необходимость координировать государственную политику регионального развития, реализующуюся, в частности, через стратегии развития регионов и макрорегионов. Существующие стратегии развития регионов стран ЕАЭС не всегда учитывают действующую систему оценки эффективности государственной региональной политики, что обуславливает необходимость их совершенствования в данном направлении. Стратегии развития макрорегионов стран ЕАЭС (за исключением Северо-Кавказского и Дальневосточного макрорегионов России) находятся на начальных этапах стратегирования.

Таким образом, актуализировалась задача выработки общего для стран ЕАЭС понятийного и методологического аппарата оценки эффективности реализации государственной региональной политики.

Основное содержание исследования. ЕАЭС представляет собой союз стран с унитарным и федеративным устройством, соответственно, различаются нормативно-правовые основы, касающиеся степени централизации управления в сфере регионального развития. Вместе с тем в рамках процесса регионализации практически все страны ЕАЭС признают важность развития регионального самоуправления, полезность смещения в сторону регионов (административная деволюция²) полномочий и права принятия решений в рамках единой национальной концепции. Возможно, применение адресных форм региональной политики, когда регион или макрорегион получает особый порядок принятия решений, бюджеты развития и прочие преференции (в РФ таким регионом были Чечня и Калининград, макрорегионами – Крым, Дальний Восток, Северный Кавказ).

В современных унитарных государствах также проходят процессы децентрализации и деволюции, что позволяет сблизить конституционно-правовые условия управления региональным развитием.

Согласно действующему российскому законодательству, «государственная политика регио-

² Деволюция (от лат. devolutio – «свертывание») – в конституционно-правовой практике ряда стран – передача (делегирование) центральными правительственными органами части своих полномочий местным органам власти. При этом центральное правительство сохраняет ответственность за основные направления политики и законодательства во всех областях. Различаются законодательная деволюция (передача права издавать законы по некоторым вопросам) и административная деволюция (передача права проводить в жизнь законы и политику, установленные центром) // Большой юридический словарь. – М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. 2003.

³ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года».

нального развития» представляет собой «систему приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований»³. Как мы видим, в процессном отношении оцениваются действия органов национального уровня по отношению к нижестоящим уровням управления, но участие региональной и муниципальной власти не отражено, что является, на наш взгляд, правовым пробелом в формулировке. Несмотря на то, что в данном документе прописано понятия «макрорегион», он не рассматривается как объект государственной политики регионального развития.

Главным инструментом стратегического планирования регионального развития выступает стратегия пространственного развития, которая в нормативных актах является документом⁴, определяющим приоритеты, цели и задачи регионального развития, направлена на совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. Таким образом, система оценки эффективности государственной региональной политики выступает как подсистема стратегии пространственного развития.

В этой связи для регионов и макрорегионов стран ЕАЭС возникает необходимость сопряжения стратегий пространственного развития как некая «синхронизация» набора и уровней ключевых параметров в целях совершенствования территориальной организации экономики, развития межрегиональной кооперации, улучшения сбалансированности рынков товаров, труда и капитала, а также ускорения темпов экономического роста и технологического развития в целом.

Одной из локальных задач сопряжения стратегий выступает обеспечение единства подходов при оценке эффективности государственной региональной политики.

Автором проведен сравнительный анализ подходов к оценке эффективности государственной региональной политики в странах ЕАЭС, результаты которого нашли отражение в таблицах 1 и 2.

Анализ центров принятия решений показывает, что если в России президент устанавливает критерии, правительство утверждает методику оценки. В Белоруссии все отдано правительству, в Казахстане – президенту и его администрации (а сама оценка отдельным ведомствам). Если в России и Казахстане правовые акты принимаются разово, а затем совершенствуются в рабочем порядке, то в Белоруссии новый нормативный акт выпускается ежегодно.

В Белоруссии оценка эффективности регулируется ежегодно принимаемым Постановлением Совета Министров РБ «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь», в котором оценивается деятельность как национального правительства (в разбивке ведомств), так и областных исполнительных комитетов – регионального уровня власти, при этом для всех органов власти устанавливается годовой план с поквартальной разбивкой. Система оценки ориентирована исключительно на статистические показатели (относительные и абсолютные величины). Некоторые из них связаны с показателями стандарта системы национальных счетов СНС-2008. Обоснование плана как декомпозиции системы долгосрочных целей развития в Белоруссии отсутствуют. Макрорегиональный и наднациональный уровни оценки также отсутствуют. В Белоруссии не используются для оценки независимые источники и соцопросы.

В Казахстане система оценки базируется на Указе Президента РК «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы», приказах руководителя Администрации Президента Казахстана, министров информации и коммуникаций РК, национальной экономики РК, финансов РК, председателя Комитета по правовой статистике РК, а также председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции (в части утверждения методик оценки).

В Казахстане оценивается деятельность национальных (центральных) и местных органов власти, уровень оценки более широкий (наднациональный, национальный, региональный), макрорегиональный уровень отсутствует. При этом в системе оценки напрямую не использу-

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁵ Блэр высказал сожаление, что сотрудничал с Назарбаевым // Сайт радио «Аззатык» ссылка: <https://rus.azattyq.org/a/toni-bler-nursultan-nazarbaev-sotrudnichestvo-kazakhstan-uran/28039616.html>.

ются статистические показатели (в том числе Стандарта СНС-2008), базовыми показателями выступают экспертные оценки, соцпросы. Отдельной подсистемой выступает оценка эффективности достижения целей. Вместе с тем жесткой системы планирования (в том числе с годовым горизонтом) не предусмотрено. Поскольку для Казахстана систему оценки разрабатывала британская консалтинговая фирма «Tony Blair Associates» (принадлежащая бывшему премьер-министру Великобритании Тони Блэру⁵), по факту была сделана попытка адаптации европейского опыта для постсоветского государства с преимущественно азиатским менталитетом населения. Если в Белоруссии использовались плановые подходы периода СССР, то в Казахстане опыт советского периода был полностью проигнорирован.

В отличие от других исследуемых стран в казахстанской системе оценки присутствуют интегральные показатели. Один из них позиционирует Казахстан в мире (формула 1), второй показывает результативность деятельности определенного государственного органа (формула 2).

Итоговый индекс общестранового прогресса страны (W) относительно стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вычисляется по следующей формуле:

$$6,$$

где: Q_i – индекс общестранового прогресса страны относительно стран ОЭСР i -го позитивного показателя, R_i – индекс общестранового прогресса страны относительно стран ОЭСР i -го негативного показателя, m – количество показателей оценки.

Как мы видим, применяются показатели ОЭСР⁷, связанные с целями устойчивого развития ООН. Несмотря на концептуально правильное направление – выбор признанной на уровне ООН единой системы целей, набор показателей и сама методика оценки индекса общестранового прогресса, на наш взгляд, носит механистический характер, оперируя средним уровнем изменений, в то время как для разных стран актуальность той или иной проблемы может быть разновеликой (например, проблема преодоления бедности для Мексики и Колумбии более значима, чем для Дании и Германии). Таким образом, методика определения данного индекса, на наш взгляд, нуждается в серьезной доработке. Кроме этого, ни одна из стран ЕАЭС не входит в ОЭСР⁸, и позиционирование в этой структуре необоснованно. На наш взгляд, было бы правильным **выработать единый интегральный показатель для стран ЕАЭС.**

Вторым интегральным показателем, применяемым в Казахстане, является итоговый индекс результативности деятельности определенного государственного органа (I), рассчитываемый по следующей формуле:

$$I = G * (1 + S - 1) * \Omega \quad (2)^6,$$

где: G – индекс результативности по всем позитивным и негативным показателям определенного государственного органа, S – индекс результативности по всем опросным показателям определенного государственного органа, Ω – понижающий коэффициент значимости

⁶ Интернет-портал «Открытого правительства» // <https://evaluation.egov.kz> и www.bagalau.kz.

⁷ Цели устойчивого развития (ЦУР-10) как индикаторы позиционирования в странах ОЭСР: 1. Сократить неравенство доходов. 2. Содействие всеобщей социальной, экономической и политической интеграции. 3. Обеспечить равные возможности и положить конец дискриминации. 4. Принятие налоговой и социальной политики, способствующей равенству. 5. Улучшение регулирования мировых финансовых рынков и институтов. 6. Расширение представительства развивающихся стран в финансовых учреждениях. 7. Ответственная и хорошо управляемая политика миграции. 8. Особый и дифференцированный режим для развивающихся стран. 9. Поощрение помощи в целях развития и инвестиций в наименее развитые страны. 10. Снижение транзакционных издержек при денежных переводах мигрантов. Источник: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 года № 70/1. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

⁸ На настоящий момент участниками ОЭСР являются 37 государств: Австралия (дата вступления – 7.07.1971), Австрия (30.09.1961), Бельгия (30.09.1961), Великобритания (30.09.1961), Венгрия (7.05.1996), Германия (30.09.1961), Греция (30.09.1961), Дания (30.09.1961), Израиль (7.09.2010), Ирландия (30.09.1961), Исландия (30.09.1961), Испания (30.09.1961), Италия (30.09.1961), Канада (30.09.1961), Колумбия (28.04.2020), Латвия (1.07.2016), Литва (5.07.2018), Люксембург (30.09.1961), Мексика (18.05.1994), Нидерланды (30.09.1961), Новая Зеландия (29.05.1973), Норвегия (30.09.1961), Польша (22.05.1996), Португалия (30.09.1961), Словакия (14.12.2000), Словения (21.07.2010), США (30.09.1961), Турция (30.09.1961), Финляндия (28.01.1969), Франция (30.09.1961), Чехия (21.12.1995), Чили (7.05.2010), Швейцария (30.09.1961), Швеция (30.09.1961), Эстония (3.06.2010), Южная Корея (12.12.1996), Япония (28.04.1964).



Рис. 1. Развитие системы оценки эффективности государственной политики в Казахстане.

На рисунке 1 показана схема изменений системы оценки в РК с 2011 по 2018 год. В итоге осталось три блока: «Достижение целей» (анализ достижения показателей деятельности, установленных по годам в стратегических планах ведомств и регионов, а также результативности использования бюджетных средств), «Взаимодействие с гражданами» (оцениваются госуслуги, ответы на жалобы и заявления, открытость работы центральных и местных органов власти, в том числе на информационных порталах), «Организационное развитие» (оцениваются внутренние факторы эффективности госорганов как организаций, в том числе управления персоналом, цифровые платформы и т. д.)⁹.

Казахстан продолжает активно реформировать систему государственного управления и оценки ее эффективности. С октября 2020 года под руководством президента РК Касым-Жомарта Токаева работает Высший совет по реформам¹⁰, одна из шести созданных рабочих групп «Госуправление и госуслуги» будет заниматься данной проблематикой.

⁹ По направлению «Качество оказания государственных услуг» в методике 2016 года было три показателя (уровень удовлетворенности качеством госуслуг, меры по соблюдению сроков оказания госуслуг, оптимизация госуслуг), в методике 2017 года уже семь показателей (КР104, КР105, КР106, КР107, КР108, КР109, КР110). Изменялось название показателей, методика их расчетов (например, при расчете показателя КР106 ранее использовались показатели «наполнение законопроектами интернет-портала» и «наполнение интернет портала "открытый бюджет"»). На начальном этапе в РК оценка в основном фокусировалась на внутренних процессах. При оценке стратегического планирования учитывалось качество разработки стратегических планов госорганов, количество целей, задач и целевых индикаторов, их связь между собой. Оценка сектора госуслуг ориентировалась на процедуры и стандарты оказания услуг, сроки, количество запрашиваемых документов. В 2015 году исключены из оценки направления «Правовое обеспечение госорганов» и «Исполнение актов и поручений руководства страны». В методике 2016 года в оценке «Управление персоналом» использовались 4 показателя (чистая сменяемость персонала, переработки в государственном органе, вовлеченность персонала, укрепление меритократии), в методике 2017 года осталось только 3 показателя (кадровый потенциал государственного органа, организация труда, меритократия и организационная культура), по направлению «Применение информационных технологий» методика 2016 года использовала лишь один показатель «Эффективность использования информационных систем», в методике 2017 года в этом разделе стало уже три показателя (КР114, КР115, КР116).

¹⁰ Первое заседание Высшего совета по реформам: Токаев обозначил 6 направлений // Сайт новостного сетевого агентства «Sputnik» сыссылка: <https://ru.sputnik.kz/economy/20201021/15262922/Pervoe-zasedanie-Vysshego-soveta-po-reformam-Tokaev-oboznachil-6-napravleniy.html>

Таблица 1

Сравнительный анализ подходов к оценке эффективности

	Белоруссия	Казахстан	Россия
Субъект принятия решений, объект и уровень оценки			
Субъект принятия решений о критериях оценки	Правительство	Президент	Президент
Субъект принятия решений о методике оценки	Правительство	Администрация Президента	Правительство
Периодичность принятия нормативного акта	Ежегодно	Разово	Разово
Объект оценки	Деятельность органов гос.власти по выполнению краткосрочного плана	Деятельность органов гос.власти, в том числе по достижению целей развития	Деятельность органов гос.власти, в том числе по достижению целей развития
Наднациональный уровень оценки	Нет	Да	Нет
Национальный уровень оценки	Да	Да	Нет
Макрорегиональный уровень оценки	Нет	Нет	Нет
Региональный уровень оценки	Да	Да	Да
Источники, результаты, горизонты			
Статистические источники оценки	Да	Нет	Да
Результаты социологических опросов	Нет	Да	Да
Независимые экспертные оценки	Нет	Да	Нет
Наличие интегральных показателей оценки	Нет	Да	Нет
Наличие годовых плановых установок	Да	Нет	Нет
Наличие долгосрочных плановых установок	Нет	Нет	Нет
Корреляция показателей оценочных счетов СНС-2008	Средняя	Отсутствует	Низкая

В Российской Федерации система оценки эффективности государственной региональной политики все еще находится в процессе становления. За последние 15 лет вышло четыре Указа Президента РФ¹¹, регулирующие вопросы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем оценка ограничивается лишь региональным уровнем (нет ни национального, ни наднационального, ни макрорегионального). Отсутствуют интегральные показатели оценки и конкретные плановые установки, хотя индикативное прогнозирование в этой области было бы полезно для целей управления. Показатели оценки ориентированы в основном на статистические источники, присутствуют и данные соцопросов. Количество показателей оценки значительно сократилось (в 2007 году их было 43, в 2012 году – 11, в 2018 году – 24, в 2019 – 16). К сожалению, наблюдается регресс системы показателей оценки с позиций их комплексности.

В таблице 2 дан анализ показателей оценки с позиций их комплексности. Нами скомпоно-

¹¹ Указы Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г., № 1199 от 21.08.2012, № 548 от 14.11.2017 и № 193 от 25.04.2019.

ваны четыре блока оценки. Макроэкономический блок показывает «белые пятна» для России (валовой продукт, инфляция и цены, финансовое состояние организаций, государственные финансы, денежно-кредитная система, внешняя торговля) и для Белоруссии (инфляция и цены, финансовое состояние организаций, государственные финансы, денежно-кредитная система, окружающая среда). В отраслевом блоке лишь в РБ присутствует показатель, связанный со строительством, в 2007 году в системе показателей РФ присутствовало несколько показателей, связанных со строительством, сельским хозяйством. Процессный блок развит в РК, отсутствует в РБ и фрагментарно обозначен в РФ. Социальный блок в значительной степени присутствует в российской системе оценки, хотя в системе 2019 года выпали несколько ключевых направлений (здравоохранение, спорт, культура). В РБ также присутствует несколько показателей (демография, ЖКХ, доступность жилья).

Таблица 2

	Белоруссия	Казахстан		Россия	
		2016 год	2017 год	2017 год	2019 год
Макроэкономический блок					
Валовой продукт	KPI01 ¹²			KPI10	
Индексы производительности труда	KPI02				KPI02, ¹³ KPI04
Инфляция и цены					
Государственные финансы				KPI15, KPI16, KPI17	
Инвестиции	KPI05			KPI10, KPI11, KPI12	KPI06
Финансовое состояние организаций					
Денежно-кредитная система					
Занятость и безработица	KPI06			KPI13, KPI18	KPI03
Внешняя торговля	KPI03 KPI04				
Окружающая среда					KPI12, KPI13

¹² Относительные статистические показатели (в процентах к соответствующему периоду прошлого года): KPI01 – валовой региональный продукт; KPI02 – производительность труда по валовому региональному продукту; KPI03 – экспорт товаров; KPI04 – экспорт услуг; KPI05 – энергосбережение (в процентах). Абсолютные статистические показатели: KPI06 – прямые иностранные инвестиции на чистой основе (без учета задолженности прямому инвестору за товары, работы, услуги), млн долларов США; KPI07 – количество трудоустроенных граждан на вновь созданные рабочие места за счет создания новых производств и предприятий, человек; KPI08 – ввод в эксплуатацию общей площади жилых домов, тыс. кв. метров; KPI09 – количество многодетных семей, для которых планируется ввод в эксплуатацию жилых помещений, единиц // Источник: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2019 года № 921 «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год».

¹³ KPI01 – уровень доверия к власти; KPI02 – количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики; KPI03 – численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей; KPI04 – производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики; KPI05 – уровень реальной среднемесячной заработной платы; KPI06 – объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета; KPI07 – уровень бедности; KPI08 – ожидаемая продолжительность жизни при рождении; KPI09 – естественный прирост населения; KPI010 – количество семей, улучшивших жилищные условия; KPI011 – уровень доступности жилья; KPI012 – доля городов с благоприятной городской средой; KPI013 – качество окружающей среды; KPI014 – уровень образования; KPI015 – доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности // Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

Продолжение таблицы 2

	Белоруссия	Казахстан		Россия	
		2016 год	2017 год	2017 год	2019 год
Отраслевой блок					
Промышленное производство					
Сельское и лесное хозяйство					
Рыболовство и рыбоводство					
Строительство	KPI08				
Транспорт					
Сектор платных услуг					
Торговля и общественное питание					
Цифровая экономика					
Наука и инновации					
Процессный блок					
Безопасность и правопорядок				KPI08, KPI21	KPI12
Доверие граждан органам власти				KPI22, KPI23	KPI01
Достижение целей нацпроектов и показателей бюджетных программ		KPI01, KPI02, KPI03	KPI01, KPI02, ¹⁴ KPI03		
Взаимодействие государства и граждан		KPI04, KPI05, KPI06	KPI04, KPI05, ¹⁵ KPI06		KPI01

¹⁴ KPI01 – эффективность достижения целей и показателей бюджетных программ центрального государственного органа; KPI02 – эффективность исполнения бюджетных программ в достижении цели стратегического плана степени взаимосвязи бюджетных программ с целями стратегического плана; KPI03 – эффективность местных исполнительных органов (достижение целей программы развития территории; отсутствие нарушений бюджетного и иного законодательства; достижение прямых результатов бюджетной программы развития; эффективность исполнения бюджетной программы развития) // Совместный приказ от 30 декабря 2016 года министра национальной экономики РК № 540 и министра финансов РК «Об утверждении Методики по оценке эффективности достижения целей».

¹⁵ KPI04 – удовлетворенность услугополучателей качеством оказания государственных услуг; KPI05 – соблюдение сроков оказания государственных услуг; KPI06 – обеспечение качества оказания государственных услуг (полнота и актуальность информации на интернет-порталах открытого правительства; наполнение интернет-порталов открытого правительства; доступность интернет-ресурса; оценка мобильной версии интернет-ресурса); KPI07 – внутренний контроль за качеством оказания государственных услуг; KPI08 – расширение Реестра государственных услуг; KPI09 – композитные государственные услуги; KPI10 – оптимизация государственных услуг (доля оптимизированных стандартов государственных услуг; степень автоматизации государственных услуг) // Совместный приказ председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции от 3.02.2017 № 29, министра информации и коммуникаций РК от 6.02.2017 № 45 и председателя Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК от 7.02.2017 № 4 о/д. «Об утверждении Методики оценки взаимодействия государственного органа с гражданами».

¹⁶ Общая оценка эффективности организационного развития государственных органов проводится по двум направлениям: 1) «Управление персоналом», в т. ч. KPI11 – кадровый потенциал государственного органа (чистая сменяемость персонала; стабильность кадрового состава; сменяемость вновь принятых служащих; оборот текучести кадров; потенциальная сменяемость; выходное интервью); KPI12 – организация труда (нормированность труда; удовлетворенность условиями труда; управленческие практики в государственном органе); KPI13 – меритократия и организационная культура (прозрачность конкурсных процедур; соблюдение меритократии; карьерный рост; прозрачность поощрения в государственном органе; этика и взаимоотношения в коллективе; вклад в реализацию задач государственного органа); 2) «Применение информационных технологий», в т. ч. осуществляется по следующим критериям: KPI14 – информационные системы, используемые при оказании государственных услуг; KPI15 – информационные системы, используемые при автоматизации функций государственного органа; (количество функций автоматизированных ведомственными, а также информационными системами курируемых государственными органами, организациями в сферах и отраслях; количество функций, автоматизированных информационной системой другого государственного органа); KPI16 – доля зарегистрированных информационных систем на архитектурном портале (доля зарегистрированных информационных систем оцениваемого государственного органа на архитектурном портале; количество документов, предоставленных оцениваемым государственным органом для регистрации информационных систем; количество документов в соответствии с Правилами регистрации) // Совместный приказ от 24.10.2017 министра информации и коммуникаций РК № 379 и председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции № 232 «Об утверждении Методики оценки эффективности организационного развития государственных органов».

Продолжение таблицы 2

	Белоруссия	Казахстан		Россия	
		2016 год	2017 год	2017 год	2019 год
Организационное развитие госорганов		КР111, КР112, КР113, КР114	КР107, КР108, КР109, КР110, КР111, КР112, КР113, КР114, КР115, КР116 ¹⁶		
Социальный блок					
Демография	КР109			КР101, КР106, КР107	КР108, КР109
Уровень жизни населения				КР102, КР103	КР105
Социально-экономическая дифференциация населения				КР104	КР107
Обеспечение электрической энергией, газом и паром, энергосбережение	КР107			КР109	КР112
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов				КР109	КР112
Обеспечение жильем, доступность жилья	КР108, КР109 ¹⁷			КР105	КР110, КР111
Дорожная инфраструктура				КР114	КР102
Здравоохранение и заболеваемость				КР120	
Образование				КР119, КР120	КР114
Физическая культура и спорт				КР124	
Источники: разработано автором. Культура, досуг, развлечения				КР120, КР124	

Как показывает анализ, ни одна из трех систем оценки не является комплексной. В казахстанской методике интерес представляют подходы к определению степени достижения целей стратегических планов и бюджетных программ (формула 3) и эффективности органов государственной власти (формула 4):

$$G_i = \left(\frac{1}{m} \sum_{j=1}^m h_j + \frac{1}{t} \sum_{k=1}^t r_k \right) / 2 * C_i \quad (3)$$

где: G_i – степень достижения i -й цели стратегического плана и бюджетных программ; h_j – индекс эффективности достижения j -й цели стратегического плана; r_k – индекс эффективности исполнения k -й бюджетной программы; m – количество целей стратегического плана; t – количество бюджетных программ; C_i – степень взаимосвязи стратегических целей и бюджетных программ.

¹⁷ КР1 (англ. KeyPerformanceIndicators) – ключевые показатели эффективности, числовые показатели деятельности, которые помогают измерить степень достижения целей или оптимальности процесса, в данном случае относятся к эффективности государственной политики регионального развития.

$$G_{цго} = \left[\left(\frac{G_1 + G_2 + \dots + G_n}{n} \right) * 100 \right] - W \quad (4)$$

где: $G_{цго}$ – итоговый уровень эффективности органов государственной власти; G_i – степень достижения i -й цели стратегического плана и бюджетных программ; W – штрафные баллы; n – количество целей и бюджетных программ.

Несмотря на необходимость оценки этих областей, используемый в казахстанской системе методический подход к оценке, на наш взгляд, не обеспечивает достаточно объективного уровня.

Мы полагаем, что необходимо разработать комплексную систему показателей оценки эффективности реализации государственной региональной политики, включающей как макроэкономический блок, так и отраслевой, процессный и социальный блоки. Нужно разработать систему коэффициентов и математических функций, позволяющих корректно интегрировать показатели оценки по каждому из блоков.

На рисунке 2 показана предлагаемая автором схема многоуровневой комплексной системы оценки эффективности реализации государственной региональной политики.

Интегральная оценка общестранового прогресса страны относительно стран ЕАЭС может определяться по аналогии с индексом общестранового прогресса страны относительно стран ОЭСР (формула 1), только за базу выступают страны ЕАЭС. Учитывая перспективы расширения союза в формате концепции Большой Евразии, кроме государства-членов ЕАЭС, могут рассматриваться государства-наблюдатели ЕАЭС и страны зоны свободной торговли ЕАЭС.

Интегральная оценка эффективности государственной региональной политики на национальном (общестрановом) уровне может производиться как функция от уровня эффективности государственной региональной политики на уровне макрорегионов и регионов, так и функция на уровне подсистем (макроэкономический, отраслевой, процессный и социальный блоки). Выравнивающими коэффициентами могут выступать значимость того или иного региона или макрорегиона в социально-экономической системе страны, а также значимость той или иной подсистемы.

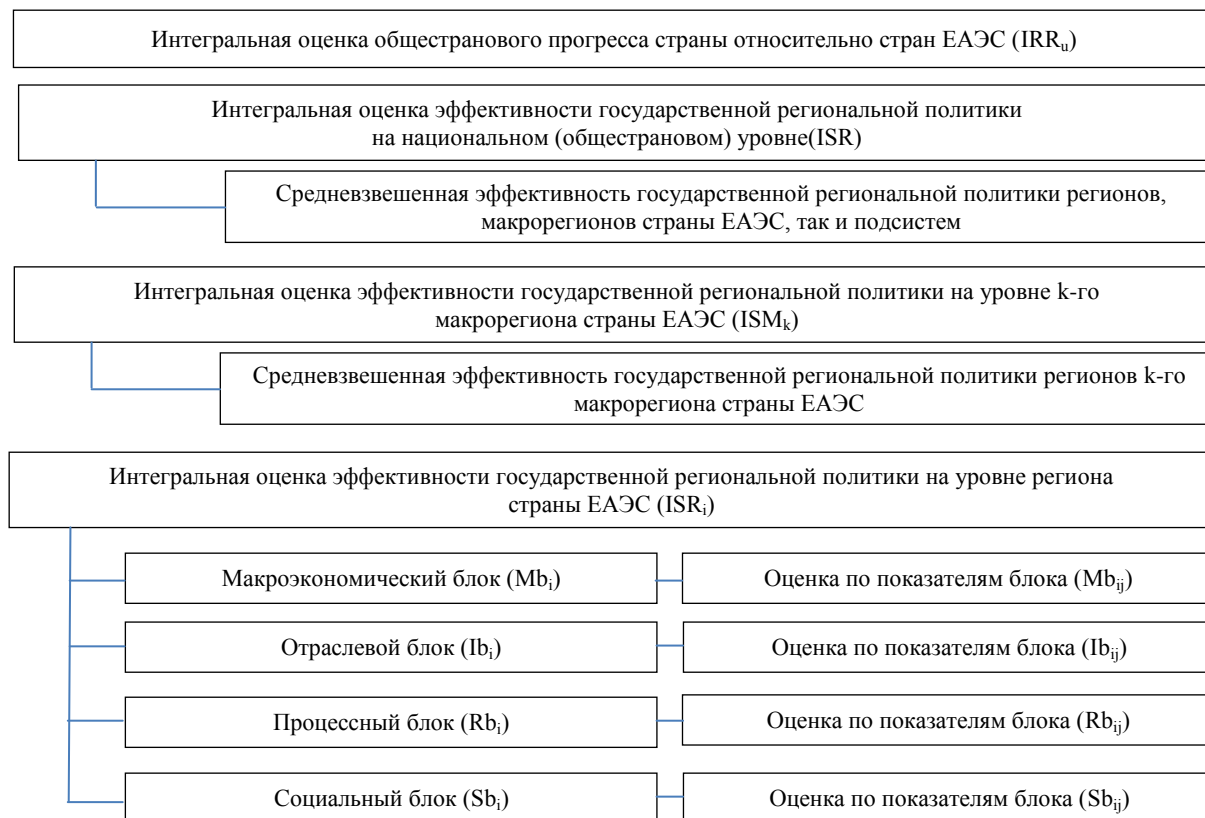


Рис. 2. Авторская схема многоуровневой комплексной системы оценки эффективности реализации государственной региональной политики.

Интегральную оценку эффективности государственной региональной политики на уровне i -го региона страны ЕАЭС (ISR_i) мы предлагаем определять по следующим математическим зависимостям:

$$ISR_i = Mb_i \times h_{1i} + Ib_i \times h_{2i} + Pb_i \times h_{3i} + Sb_i \times h_{4i} \quad (5)$$

Где h_{1i} , h_{2i} , h_{3i} , h_{4i} – весовые коэффициенты, отражающие вклад каждой подсистем (макроэкономический, отраслевой, процессный и социальный блоки) в общую эффективность по i -му региону, соответственно, имеет место равенство $h_{1i} + h_{2i} + h_{3i} + h_{4i} = 1$ (для каждого региона определяется свой набор коэффициентов); Mb_i – суммарная эффективность по макроэкономическому блоку по i -му региону; Ib_i – суммарная эффективность по отраслевому блоку по i -му региону; Pb_i – суммарная эффективность по процессному блоку по i -му региону; Sb_i – суммарная эффективность по социальному блоку по i -му региону; f_{ij} – коэффициент, отражающий вклад j -го показателя соответствующего блока по i -му региону.

$$Mb_i = \sum_{j=1}^n Mb_{ij} \times f_{1j} \quad (6)$$

$$Ib_i = \sum_{j=1}^n Ib_{ij} \times f_{2j} \quad (7)$$

$$Pb_i = \sum_{j=1}^n Pb_{ij} \times f_{3j} \quad (8)$$

$$Sb_i = \sum_{j=1}^n Sb_{ij} \times f_{4j} \quad (9)$$

Таким образом, для проведения интегральной оценки эффективности государственной региональной политики на уровне i -го региона необходимо привести всю систему показателей в однонаправленный вид по характеру влияния показателя на региональное развитие (положительное или негативное, ускоряет или замедляет развитие), определить и обосновать значение матрицы корректирующих весовых коэффициентов.

Предлагаемый подход может способствовать унификации показателей и методик оценки эффективности государственной региональной политики, что сделает возможным сопряжение стратегий пространственного развития регионов и макрорегионов стран ЕАЭС как на этапе планирования, так и на этапе контроля.

Результаты исследования могут быть использованы: Администрацией Президента РФ, Правительством РФ (оценка эффективности реализации государственной региональной политики: регионы, макрорегионы), Минэкономразвития РФ, Министерством РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (макрорегионы СКФО, Дальний Восток), аналогичными структурами в других странах ЕАЭС, а также международными структурами Евразийской экономической комиссии (разработка стандартов) и Межпарламентской ассамблеей стран СНГ (разработка модельных законов).

Предлагаемые методические подходы могут быть использованы при разработке стратегий пространственного развития регионов и макрорегионов, а также для составления экономических прогнозов.

Выводы и результаты. В настоящей статье проведен анализ существующих в странах ЕАЭС систем оценки эффективности реализации государственной региональной политики (на примере Республики Белоруссии, Российской Федерации и Республики Казахстан), показано, что существующие методики оценки разнородны и носят фрагментарный характер.

Впервые обоснована необходимость разработки многоуровневой комплексной системы оценки эффективности реализации государственной региональной политики для стран ЕАЭС.

Литература

1. Болч Б., Хуань К. Дж. Многомерные статистические методы для экономики. – М.: Финансы и статистика, 1979. – 317 с.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
3. Национальные счета России в 2007–2016 годах: Стат. сб./Росстат. – М., 2017.
4. Постановление Правительства РФ от 17 июля 2019 года № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
5. 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» // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
6. Постановление Совета Министров РБ от 27 декабря 2019 года № 921 «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pravo.by/upload/docs/op/C21900921_1578085200.pdf, свободный. – Загл. с экрана.
7. Приказ Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 29 января 2020 года № 20-01-38.3 «Об утверждении Методики расчета индекса общестранового прогресса за отчетный год и Методики проведения ежегодной оценки результативности деятельности оцениваемых государственных органов» // Интернет-портал «Открытого правительства». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://evaluation.egov.kz> и www.bagalau.kz, свободный. – Загл. с экрана.
8. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
9. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
10. Сайт Евразийской экономической комиссии // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/>, свободный. – Загл. с экрана.
11. Сайт Комитета по статистике Республики Казахстан // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stat.gov.kz/>, свободный. – Загл. с экрана.
12. Сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>, свободный. – Загл. с экрана.
13. Смагин Б. И., Неуймин С. К. Сущность и методика определения показателей освоенности региона // Вопросы статистики. – 2005. – № 12. – С. 19–23.
14. Стратегии макрорегионов России Под ред. А. Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – 719 с.
15. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» // Интернет-портал «Открытого правительства». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://evaluation.egov.kz> и www.bagalau.kz, свободный. – Загл. с экрана.
16. Указ Президента РФ от 16 января 2017 года № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
17. Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
18. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изменениями и дополнениями от 21 июля 2020 года) // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
19. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». // Правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.
20. Чернышов М. М. Макрорегионы как объект управления социально-экономическим развитием: потенциал и специфика // Региональные проблемы преобразования экономики. – № 1 (86), 2017. – С. 45–58.

References:

1. Bolch B., Huan' K. Dzh. *Mnogomernye statisticheskie metody dlya ekonomiki*. – M.: *Finansy i statistika*, 1979. – 317 s.
2. *Dogovor o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze (Podpisan v g. Astane 29.05.2014) // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
3. *Nacional'nye scheta Rossii v 2007–2016 godah: Stat. sb./Rosstat*. – M., 2017.
4. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 iyulya 2019 goda № 915 «Ob utverzhdenii metodik rascheta pokazatelej dlya ocenki effektivnosti deyatel'nosti vysshih dolzhnostnyh lic (rukovoditelej vysshih ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti) sub'ektov RF i deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
5. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.04.2018 № 472 «Ob osushchestvlenii mer po realizacii gosudarstvennoj politiki v sfere ocenki effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF» // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
6. *Postanovlenie Soveta Ministrov RB ot 27 dekabrya 2019 goda № 921 «O zadachah social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Belarus' na 2020 god» // Nacional'nyj pravovoj internet-portal Respubliki Belarus'*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://pravo.by/upload/docs/op/C21900921_1578085200.pdf, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
7. *Prikaz Rukovoditelya Administracii Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 29 yanvarya 2020 goda № 20-01-38.3 «Ob utverzhdenii Metodiki rascheta indeksa obshchestranovogo progressa za otchetnyj god i Metodiki provedeniya ezhegodnoj ocenki rezul'tativnosti deyatel'nosti ocenivaemyh gosudarstvennyh organov» // Internet-portal «Otkrytogo pravitel'stva»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://evaluation.egov.kz> i www.bagalau.kz, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
8. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13.02.2019 № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
9. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13.02.2019 № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
10. *Sajt Evrazijskoj ekonomicheskoy komissii // [Elektronnyj resurs]*. Rezhim dostupa: <http://www.eurasiancommission.org/>, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
11. *Sajt Komiteta po statistike Respubliki Kazahstan // [Elektronnyj resurs]*. Rezhim dostupa: <https://stat.gov.kz/>, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
12. *Sajt Nacional'nogo statisticheskogo komiteta Respubliki Beloruss' // [Elektronnyj resurs]*. Rezhim dostupa: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
13. Smagin B. I., Neujmin S. K. *Sushchnost' i metodika opredeleniya pokazatelej osvoennosti regiona // Voprosy statistiki*. – 2005. – № 12. – S. 19–23.
14. *Strategii makroregionov Rossii Pod red. A. G. Granberga*. – M.: *Nauka*, 2004. – 719 s.
15. *Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 19 marta 2010 goda № 954 «O Sisteme ezhegodnoj ocenki effektivnosti deyatel'nosti central'nyh gosudarstvennyh i mestnyh ispolnitel'nyh organov oblastej, gorodov respublikanskogo znacheniya, stolicy» // Internet-portal «Otkrytogo pravitel'stva»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://evaluation.egov.kz> i www.bagalau.kz, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
16. *Ukaz Prezidenta RF ot 16 yanvarya 2017 goda № 13 «Osnovy gosudarstvennoj politiki regional'nogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
17. *Ukaz Prezidenta RF ot 25.04.2019 № 193 «Ob ocenke effektivnosti deyatel'nosti vysshih dolzhnostnyh lic (rukovoditelej vysshih ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti) sub'ektov RF i deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF» // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
18. *Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2018 goda № 204 «O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 21 iyulya 2020 goda) // Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
19. *Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (red. ot 03.07.2016) «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»*. // *Pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.consultant.ru, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
20. CHernyshov M. M. *Makroregiony kak ob'ekt upravleniya social'no-ekonomicheskim razvitiem: potencial i specijika // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki*. – № 1 (86), 2017. – S. 45–58.