

Освоение предприятиями концепции и научно обоснованных принципов указанного развития позволит повысить качество принимаемых управленческих решений в условиях возрастающей геополитической неопределенности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении Стратегии достижения углеродной нейтральности Республики Казахстан до 2060 года: указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2023 г. № 121 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000121> (дата обращения: 11.06.2023).

2. Экологический кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400> (дата обращения: 07.06.2023).

3. ҚҰРМЕТТІ ПАЙДАЛААНУШЫЛАР! Ұлттық статистика бюросының жаңа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://stat.gov.kz/> (дата обращения: 07.06.2023).

4. Аубакирова Г.М., Исатаева Ф.М. Роль инвестиционной привлекательности геологоразведочной отрасли в достижении устойчивого развития государства // Нефть и газ. 2022. № 4 (130). С. 140–155.

УДК 504.064:332.142

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ С ПОЗИЦИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вякина Ирина Владимировна,

доктор экономических наук, доцент,

зав. кафедрой экономики и управления производством,

e-mail: vyakina@yahoo.com

Боброва Евгения Ивановна,

старший преподаватель,

e-mail: EBobrova_tstu@mail.ru

Тверской государственный технический университет,

г. Тверь, Россия

© Вякина И.В., Боброва Е.И., 2024

Аннотация: представлены этапы формирования нормативно-правового и методологического обеспечения оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ. Проведен анализ проблем в сфере оценки действенности и результативности регионального управления на основе показателя качества окружающей среды. Указано, что этот показатель, согласно принятой в настоящий момент методике, определяется на основании не качественных, а динамических индексов и не позволяет объективно оценить экологическую обстановку в регионе.

Ключевые слова: региональное управление, качество, окружающая среда, эффективность, деятельность, высшие должностные лица, субъект РФ.

**IMPROVING THE METHODOLOGY
FOR ASSESSING ENVIRONMENTAL QUALITY
FROM THE POSITION OF EFFECTIVENESS
OF REGIONAL MANAGEMENT**

*Vyakina I.V., Bobrova E.I.,
Tver State Technical University*

Abstract: the stages of formation of regulatory and methodological support for evaluating the effectiveness of the activities of senior officials of the subjects of the Russian Federation are presented. The analysis of problems in the field of assessing the effectiveness and efficiency of regional management based on the environmental quality indicator is carried out. It is indicated that this indicator, according to the currently accepted methodology, is determined on the basis of dynamic indices rather than qualitative ones and does not allow an objective assessment of the environmental situation in the region.

Keywords: regional management, environmental quality, performance efficiency, senior officials, the constituent entities of the Russian Federation.

В 2007 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [1] были внесены изменения, в частности добавлена ст. 26.3.2, говорящая о необходимости обязательного проведения оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации [2]. С 2007 г. по настоящее время эта система претерпела множество изменений. Например, с момента выхода вышеназванного закона был принят на федеральном уровне, а затем утратил силу целый ряд различных методик.

В 2018 г. в связи с постановкой Президентом РФ национальных ориентиров и целей произошли существенные изменения нормативно-правовой базы и методологии оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ [3]. Необходимость привлечения органов власти регионов России к решению экологических задач и достижению целей устойчивого развития обусловила появление такого показателя эффективности регионального управления, как качество окружающей среды. Данный показатель предусматривает достаточно сложную, много-этапную методику расчета.

Этапы развития нормативно-правовой базы и методологии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России представлены в таблице. При этом процедура трансформации методики проходила следующим образом: сначала перечень показателей утверждался указом Президента Российской Федерации, а затем методики их расчета – постановлением Правительства РФ.

**Этапы развития нормативного и методического обеспечения
оценки эффективности регионального управления**

Наименование методики	Основание для смены методологии
Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2007–2011 гг. [4, 5]	Принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ [2], вводящего процедуру оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации
Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2012–2016 гг. [6, 7]	Оптимизация процедуры оценки и сокращение перечня показателей оценки с 48 до 12
Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017–2018 гг. [8, 9]	Совершенствование процедуры оценки в связи с выходом Указа Президента РФ об основах государственной политики регионального развития [10], расширение перечня показателей с 12 до 24
Методика оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2019–2020 гг. [11, 12]	Изменение перечня показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [3]
Методика оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2021 г. [13, 14]	Изменение перечня показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [15]

Как мы видим, процедура оценки и перечень показателей для оценки эффективности региональных органов управления менялись несколько раз (в 2012, 2017, 2019 и 2021 гг.). Первая методика, утвержденная в 2007 г., включала перечень из 48 показателей, охватывающих почти все сферы государственного управления (за исключением экологии). Впоследствии количество показателей постоянно изменялось: сократилось до 12 (в 2012 г.), увеличилось до 24 (в 2017 г.), уменьшилось до 15 (в 2019 г.), увеличилось до 20 (в 2021 г.).

К показателям, оценивающим демографическую ситуацию, качество и уровень жизни населения региона, относятся ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень бедности, доходы населения, доступность жилья. Они сохранялись в неизменном виде во всех

методиках в течение всей эволюции методологии оценки эффективности регионального управления.

Стоит отметить, что результативность работы системы здравоохранения региона напрямую не оценивается ни в одной из описанных методик. Однако показатель ожидаемой продолжительности жизни, который присутствует в перечне показателей оценки эффективности регионального управления на протяжении всего периода развития методологии, косвенным образом отражает качество региональной медицинской помощи. Кроме того, на продолжительность жизни населения влияет экологическая обстановка. При этом показатели экологического характера появились в методиках оценки эффективности деятельности региональных властей только в 2019 г. (был введен интегральный показатель «качество окружающей среды»).

Действующий в настоящее время перечень показателей для оценки эффективности региональных органов власти, утвержденный в 2021 г., включает 20 показателей, охватывающих экономическую, социальную и экологическую региональные сферы. Изменение методологии в 2021 г. связано с увеличением показателей, характеризующих региональную политику в сфере воспитания детей и молодежи, а также в области «цифровой» зрелости и использования отечественных информационно-технологических решений.

Показатель «качество окружающей среды» является агрегированным и состоит из нескольких входящих в него индикаторов. Этот показатель рассчитывается начиная с 2019 г. ежегодно Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации как в целом по Российской Федерации, так и по ее субъектам.

Итоговый рейтинг качества окружающей среды, рассчитанный на основе официальной методики, в открытом доступе полностью не публикуется, как и полный объем необходимых исходных данных для расчетов.

Качество окружающей среды в соответствии с принятой методологией определяется по четырем составляющим:

1. Загрязнению атмосферного воздуха (агрегированному показателю из шести темпов роста) $\overline{TP}_{\text{загр_атм}}$.

2. Загрязнению водных объектов (темпу роста объема сброса загрязненных сточных вод) $TP_{\text{загр_вод}}$.

3. Обращению с отходами (агрегированному показателю из двух составляющих) $K_{\text{отх}}$.

4. Охране, защите и воспроизводству лесов (коэффициенту выполнения плана по лесовосстановлению) $K_{\text{лес}}$.

В расчетах используются относительные показатели динамики (цепные темпы роста) для расчета среднего темпа роста загрязнения

атмосферы $\overline{TP}_{\text{загр_атм}}$ и темпа роста загрязнения водных объектов $TP_{\text{загр_вод}}$, а также относительные показатели выполнения плана для расчета индикаторов обращения с отходами $K_{\text{отх}}$ и лесовосстановления $K_{\text{лес}}$.

Интегральный показатель качества окружающей среды определяется как среднеарифметическое четырех разнонаправленных индексов, характеризующих степень изменения загрязнения атмосферного воздуха, объема сбросов в водные объекты, а также выполнение плана по обращению с отходами и воспроизводству лесов. Для индексов загрязнения окружающей среды, меньшее значение которых является лучшим по сравнению с более высоким, в расчет берется обратная величина индекса. Они являются отрицательно направленными, а индикаторы обращения с отходами и лесовосстановления, наоборот, положительно направленными, т. е. рост показателей рассматривается как позитивная тенденция.

Согласно действующей с 2021 г. методике, итоговый индекс (показатель) «качество окружающей среды» $K_{\text{окр}}$ рассчитывается по формуле

$$K_{\text{окр}} = \frac{\frac{1}{\overline{TP}_{\text{загр_атм}}} + \frac{1}{TP_{\text{загр_вод}}} + K_{\text{отх}} + K_{\text{лес}}}{4} \cdot 100 \%$$

В данной методике, опубликованной на сайте Росстата, индикаторы, считающиеся «направленными на снижение» и характеризующие изменение уровня загрязнения атмосферного воздуха и сточных вод ($\overline{TP}_{\text{загр_атм}}$ и $TP_{\text{загр_вод}}$), входят в среднее арифметическое в обратном порядке, т. е. как знаменатели дроби.

Очевидно, что итоговый показатель качества окружающей среды, найденный на основании темпов роста, не отражает реальную экологическую обстановку в регионе: он характеризует ее изменение по сравнению с предыдущим периодом и выполнение плановых показателей.

Вопросы возникают и в отношении соизмеримости индикаторов. Так, $\overline{TP}_{\text{загр_атм}}$ выступает как среднее арифметическое темпов роста выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными и передвижными источниками, а $TP_{\text{загр_вод}}$ – темп роста объема сброса загрязненных сточных вод, т. е. оценивают динамику изменения выбросов и сбросов загрязняющих веществ по сравнению с предыдущим периодом. Коэффициенты же выполнения плана по обработке твердых коммунальных отходов и лесовосстановлению представляют собой отношение фактического и планового значения показателей и говорят о степени выполнения плана, а не о качестве окружающей среды в регионе. Стоит отметить также, что некоторых данных, необходимых для расчета, нет в открытом доступе.

Таким образом, итоговый показатель качества окружающей среды позволяет определить положение региона в общем рейтинге по показателям динамики изменений загрязнений и плановым показателям ликвидации свалок и лесовосстановления, а не по показателям качества окружающей среды. Это означает, что, например, высокие значения данного показателя будут иметь регионы, в которых наблюдается хорошая динамика снижения уровня загрязнений и выполнения планов по переработке отходов и лесовосстановления, даже если фактическое состояние окружающей среды критическое, т. е. значительно хуже, чем в остальных субъектах Российской Федерации. Напротив, для субъектов с неизменно низким уровнем выбросов в атмосферу и водные объекты будет наблюдаться незначительная динамика изменений загрязнений. Представляется, что динамика темпов роста выбросов не позволяет объективно оценить уровень загрязненности атмосферы и указанных объектов.

Среди методологических проблем оценки качества окружающей среды на региональном уровне также стоит отметить несовершенство системы сбора и оценки информации, построенной на данных о концентрации и уровнях отдельных загрязнителей и сопоставлении их с гигиеническими нормами; несогласованность между официальными сведениями и данными независимых экспертных наблюдений; противоречивость нормативных документов, определяющих предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ; неполноту исходных данных и их некорректную обработку; сложности получения исчерпывающей информации межведомственного характера, выбора системы измерения и сопоставимой обработки несоизмеримых данных; трудности идентификации источников загрязнения атмосферы в условиях производственных мегаполисов. Кроме того, непостоянство процедуры оценки деятельности уменьшает осуществимость сравнительного анализа в динамике, увеличивает сложность выбора показателей, на которые региональные власти могут влиять с учетом имеющихся полномочий и ресурсов.

Таким образом, официальная методика оценки эффективности регионального управления в отношении качества окружающей среды не отражает реальную экологическую обстановку в регионе: она лишь формирует представление о ее варьировании по сравнению с предыдущим периодом и степени выполнения плановых показателей, что не дает возможности объективно оценить качество окружающей среды и эффективность деятельности органов власти в данной сфере. Все вышеперечисленное свидетельствует о необходимости совершенствования и развития методологии оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ на основе показателя «качество окружающей среды».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 07.12.2023).

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/12151303/> (дата обращения: 07.12.2023).

3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 07.12.2023).

4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 825. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/191419/> (дата обращения: 07.12.2023).

5. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/195374/> (дата обращения: 07.12.2023).

6. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/70217848/> (дата обращения: 07.12.2023).

7. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/70254132/> (дата обращения: 07.12.2023).

8. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/71809662/> (дата обращения: 07.12.2023).

9. О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 ноября 2018 г. № 1373. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72006520/> (дата обращения: 07.12.2023).

10. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 16 января 2017 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/71587690/> (дата обращения: 07.12.2023).

11. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/72230744/> (дата обращения: 07.12.2023).

12. 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: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июля 2019 г. № 915. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/72330006/> (дата обращения: 07.12.2023).

13. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/400281504/> (дата обращения: 07.12.2023).

14. 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 отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2021 г. № 542. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400484539/> (дата обращения: 07.12.2023).

15. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Источник: <https://base.garant.ru/74404210/> (дата обращения: 07.12.2023).

УДК 331.526 (477.75)

САМОЗАНЯТОСТЬ В КРЫМУ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Цёхла Светлана Юрьевна,

доктор экономических наук, профессор,

e-mail: s.tsohla@yandex.ru

Почупайло Ольга Евгеньевна,

кандидат экономических наук, доцент,

e-mail: olga.pochupajlo@yandex.ru

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского,

г. Симферополь, Россия

© Цёхла С.Ю., Почупайло О.Е., 2024

Аннотация: рассмотрено современное состояние и изучены перспективы развития самозанятости в Крыму. Приведены статистические данные о количестве самозанятых граждан в Крыму, их основных областях деятельности, наличии возможностей для развития бизнеса.

Ключевые слова: самозанятость, Крым, сфера гостеприимства, перспективы развития.