ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Некоторые актуальные проблемы и направления дальнейшего реформирования института оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

УЛАДИ СУЛЕЙМАНОВИЧ УЛАДИЕВ
Следственный комитет Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-2-14-18

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы института оценки эффективности органов исполнительной власти субъекта и предложения по совершенствованию законодательства в этом направлении. Исследуется вопрос отсутствия в нормативной базе критериев оценки, связанных с реагированием региональных властей на чрезвычайные ситуации, а также критериев, направленных на оценку эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и общей эффективности реализации национальных проектов и государственных программ. Даются прогнозы по дальнейшей трансформации критерия «цифровая зрелость». С точки зрения автора, необходимо вводить дифференцируемую систему критериев оценки субъектов, сочетающую в себе базовые критерии оценки и специфические региональные критерии. Эти критерии должны формироваться исходя из приоритетности текущих оперативных задач субъекта, а также специфики территории конкретного региона. Введение индивидуальных коэффициентов возможно только после тщательного анализа социально-экономического развития и потенциала регионов с целью определения стратегических точек развития. Целесообразно при этом опираться на показатели регионального валового продукта. Оценка темпов роста региона с учетом его индивидуальных особенностей, имеющихся ресурсов позволит определить: располагает ли субъект ресурсами, необходимыми для достижения его управленческих целей; используются ли ресурсы наилучшим образом и с учетом индивидуальных особенностей субъекта.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, национальные проекты, государственные программы, чрезвычайные ситуации, менеджмент качества, ключевые критерии эффективности, госуслуги
Дата поступления статьи в редакцию: 9 февраля 2022 года.

Current problems and further reformation of the institute for assessing the effectiveness of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation

RESEARCH ARTICLE

ULADI S. ULADIEV
Investigative Committee of the Russian Federation

Abstract: The article examines the current problems of the institute for assessing the effectiveness of the executive authorities of the constituent entities, as well as suggestions for improving the legislation in this direction. The author examines the absence of evaluation criteria in the regulatory framework related to the regional authorities' response to emergencies, as well as measures aimed at assessing the effectiveness of interactions between state authorities and local government and the overall effectiveness of implementing national projects and state programs. The author gives a prediction for further transformation of the "digital maturity" indicator. According to the author, it is necessary to introduce a differentiated system of criteria for evaluating constituent entities, combining primary evaluation indicators and specific regional criteria. These criteria should be formed based on the priority of the current tasks of the subject, as well as the specifics of the territory of a particular region. To determine the strategic directions of development, it is necessary to introduce individual coefficients, which, in turn, requires a thorough analysis of the socio-economic development and potential of the region. This requires relying on the indicators of the regional gross product. Assessment of the growth rate in the region, considering its characteristics and available resources, will allow to determine the necessary resources to achieve management objectives and the degree of control over the use of resources.

Keywords: executive authorities, local governments, national projects, government programs, emergencies, quality management, key performance indicators (KPIs), public services
Received: February 9, 2022.

Введение

Направление оценки и контроля за деятельностью органов государственной власти регионов всегда считалось одним из приоритетных в системе государственного управления, поскольку для регионов реализация основных задач, стоящих перед государством, имеет принципиальное значение.

На каждом этапе развития этой системы государство ставило перед собой разные задачи и апробировало различные механизмы взаимодействия с органами на местах. Однако главное всегда оставалось неизменным – были необходимы разработка и внедрение таких эффективных методов оценки и контроля, которые бы, с одной стороны, способствовали повышению подотчетности исполнительной власти, прозрачности бюджетных процессов, а с другой – чтобы этот процесс был всеобъемлющим и объективным, а критерии сбалансированными и отвечающими насущным проблемам как регионов, так и страны в целом. В связи с этим критерии эффективности постоянно пересматриваются, меняются и методики их определения.

Ключевые критерии эффективности органов государственной власти регионов

Современное состояние вышеуказанного института государственного управления характеризуется следующими особенностями.

Во-первых, произошла очередная кардинальная смена нормативной базы в сфере государственного контроля и оценки эффективности, в частности, был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», подписан Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 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» и соответствующее ему Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 года № 542 «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. N 915».

Во-вторых, впервые законодательство в данном направлении стало соотноситься с национальными целями развития государства и ключевыми показателями реализации национальных проектов. Это было связано с определением стратегических целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, а впоследствии – и до 2030 года[1]. В связи с этим новый Указ Президента Российской Федерации № 68 содержит критерии эффективности, ранее не применяемые в качестве таковых, но отражающие приоритетные направления социальной политики государства. .

В-третьих, пандемия, вызванная новой коронавирусной инфекцией COVID-19, поставила перед федеральным центром и региональными властями новые задачи, которые разные субъекты решали по-разному. Расширение полномочий субъектов по многим направлениям уже сейчас требует изменить систему критериев оценки эффективности их деятельности с учетом сложившейся обстановки.

В-четвертых, бурное развитие цифровизации государственного управления потребовало пересмотреть некоторые методики оценки ключевых показателей эффективности и ввести показатель оценки уровня самой цифровизации («цифровая зрелость»), поскольку современные условия формируют принципиально новые технологии работы государственной и муниципальной службы, и это стоит учитывать.

Цифровая трансформация и цифровое неравенство

О последнем хотелось бы упомянуть отдельно. Очевидно, что внедрение в систему оценки критериев цифровой эффективности – это общемировая тенденция, и трансформацию этого критерия мы, вероятнее всего, увидим и в последующих поколениях нормативно-правовых актов, регулирующих институт оценки эффективности государственных органов. Почему процесс оценки цифровизации так важен? Рост технологий и их внедрение во все сферы жизни общества неизбежно порождает цифровое неравенство, которое постоянно прогрессирует, если не принимать соответствующих мер. В связи с этим цифровая трансформация была предложена Президентом Российской Федерации в качестве одной из ключевых целей национального развития Российской Федерации на период до 2030 года. Пришло понимание, что зрелое в цифровом отношении государство – это государство, которое наилучшим образом использует цифровые технологии и связанную с ними сферу и сети во всем, что оно реализует, и во всех направлениях деятельности.

За последние два года в этом направлении наметился значительный прогресс, который по большей части был вызван объективными обстоятельствами – распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, пандемией. Нужны были четкие и доступные механизмы дистанционного взаимодействия граждан и государственных органов, которые бы позволили в оперативном порядке получать государственные услу-

1 Указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 27.07.2020, ст. 4884.

ги и не терять при этом в их качестве. Государство усиленными темпами стало внедрять различные цифровые технологии в сферу управления и взаимодействия с гражданами.

Несмотря на то, что материально-техническая база цифровой трансформации была обеспечена заранее, далеко не все регионы смогли активно включиться в эту работу. Это было связано с тем, что такой переход, безусловно, потребовал изменений общей концепции государственного управления и наработанных практик взаимодействия с гражданами, которые оставались неизменными десятилетия. Но те субъекты, которые выстроили правильную политику в этом направлении, получили очевидные плюсы: оперативность работы, снижение бумажного документооборота, оптимизация расходов и быстрые результаты.

В качестве примера можно привести Липецкую область, которая в 2021 году заняла первое место в России по показателю «цифровая зрелость». Материально-технической базой для быстрого перехода к цифровым технологиям управления в области стала развитая телекоммуникационная инфраструктура, а также разработанная программа поддержка IT-образования. В регионе создано Министерство цифрового развития, отдельное подразделение которого – «Центр управления регионом» – занимается исключительно обработкой запросов граждан по многим вопросам: ЖКХ, вывоза ТБО, уборки дорог, профилактики правонарушений.

Только в 2020–2021 годах в области создано и запущено в работу 59 информационных ресурсов.

Формирование цифровой личности

Очевидно, что другим перспективным направлением развития цифровизации станет формирование цифровой личности, имеющей определенный правовой статус. По мере того как граждане подключаются к широкому спектру интернет-ресурсов, они одновременно становятся субъектами прав и обязанностей, требующих принятия нормативных актов на местном или более глобальном уровнях. В настоящее время еще нет четкого понимания о составе цифровых прав и о том, кто их обеспечивает и защищает. Очевидно, что в будущем компонентом оценки критерия эффективности «Цифровая зрелость» станет и оценка степени обеспечения и защиты этих самых цифровых прав на местах.

Пандемия, как прожектор, подсветила другую проблему регионов – неготовность общей системы государственного управления к быстрому реагированию на чрезвычайные вызовы разного порядка. В свою очередь, была обозначена и актуальная проблема института оценки – отсутствие отдельного индикатора оценки эффективности органов исполнительной власти субъекта в чрезвычайных ситуациях, которых в последнее время становится все больше (наводнения, землетрясения, лесные пожары, эпидемии). Ранее никогда не применялся ни один критерий, который бы отражал степень готовности субъекта к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. Назрела необходимость введения в систему оценки такого критерия. Предлагается обозначить его следующим образом: «Готовность систем реагирования на угрозы и факты возникновения чрезвычайных ситуаций».

Введение такого критерия объективно необходимо, уже в силу того, что, согласно ст. 25 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», именно руководитель субъекта Российской Федерации решает вопросы введения в регионе особых режимов (режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации). Он же определяет состав и направление основных мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, определяет круг лиц, участвующих в них и несущих личную персональную ответственность за результаты. От того, насколько быстро решены задачи по ликвидации последствий таких ситуаций, какой ущерб предотвращен, как быстро пострадавшим и нуждающимся оказана помощь, безусловно, можно судить об эффективности главы субъекта.

Новый критерий должен отражать прежде всего усилия органов исполнительной власти субъекта по построению системы предупреждения и устранения угроз чрезвычайного характера. Пристальное внимание стоит уделить тому, как руководством региона была организована работа региональной службы чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Введение данного критерия потребует проведения работ по формированию методики расчета соответствующего показателя, учитывающего как количество чрезвычайных ситуаций, так и оперативность реагирования на них, размер причиненного и предотвращенного ущерба. Проведение этой работы целесообразно поручить совместно МЧС России и Министерству экономического развития Российской Федерации, а за основу построения методики взять методику МЧС России, утвержденную приказом МЧС России № 51 от 27 января 2020 года «Об утверждении методики проверки и оценки деятельности территориальных органов МЧС России по вопросам готовности системы управления и организации реагирования на угрозы и факты возникновения чрезвычайных ситуаций», распространив аналогичный механизм проверки и оценки готовности на органы исполнительной власти субъекта с учетом их компетенций.

Эффективность взаимодействия с органами местного самоуправления

Оценка по этому направлению должна выявить также, насколько эффективно региональные власти взаимодействуют с органами местного самоуправления. Проблема такого взаимодействия по многим направлениям имеет место в большинстве субъектов. Очевидно, что не все регионы осознают, что именно органы местного самоуправления, как наиболее приближенные к проблемам населения и оперативно

взаимодействующие с ним, существенно влияют на ключевые показатели эффективности субъекта в целом. Обычным гражданам, не имеющим представления о юридических тонкостях разграничения полномочий разных уровней, трудно разделить результаты управленческих усилий региональных и местных властей. Для большинства – это просто «власть», и оценка деятельности этих органов значительно влияет на оценку эффективности руководителя любого субъекта, в частности по показателю «Уровень доверия власти».

В связи с этим необходимо ввести в следующее поколение нормативно-правовых актов, регулирующих оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов, показатель «Эффективность взаимодействия с органами местного самоуправления». К числу значимых данных формирования этого критерия необходимо отнести: обеспечение руководством субъекта финансово-экономической основы местного самоуправления; принятие нормативно-правовых актов субъекта в этой сфере, количество заключенных договоров и соглашений; количество совместно проведенных мероприятий и др.

Совершенствования требует и сама система оценки эффективности органов местного самоуправления. Действующий в настоящее время перечень критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов утвержден еще в 2008 году Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Несмотря на то, что последняя редакция данного Указа Президента Российской Федерации была принята 11 июня 2021 года, на местах к системе давно адаптировались и очевидно, что не все критерии отражают современные особенности управления. Таким образом, одним из направлений дальнейшей работы должно стать принятие принципиально нового нормативного акта об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Безусловно, новые критерии должны соотноситься с соответствующими критериями оценки исполнительных органов власти субъекта. Обе системы власти на своих уровнях должны быть направлены на достижение стратегических целей развития государства.

Как уже отмечалось, существующая система оценки эффективности выстроена таким образом, что она соотносится с основными показателями реализации национальных проектов и государственных программ. Вместе с тем в настоящее время нет какого-то одного ключевого показателя, который бы отражал степень результативности того или иного региона в вопросах эффективности реализации национальных проектов в их совокупности. С нашей точки зрения, необходимо указанный критерий эффективности включить в число оценочных критериев нового поколения. Что касается методики его оценки, то целесообразно было бы учитывать как степень освоения бюджетных средств, так и количество и качество мероприятий по реализации нацпроектов и госпрограмм в регионе. В настоящее время в регионах, в большинстве своем, приняты региональные методики оценки эффективности государственных программ, поэтому работа по трансформации вышеуказанных критериев в общефедеральный критерий не должна вызвать сложностей.

Дифференцируемая система критериев оценки субъектов

По-прежнему актуальной является проблема учета региональных факторов и особенностей в процессе оценки. В науке долгое время не утихают споры по поводу введения индивидуальных оценочных коэффициентов. Одни авторы считают, что индивидуальный подход просто необходим. По справедливому утверждению Д.С. Зарецкой, «существующая оценка осложнена крайним неравенством географических, климатических, социальных, материально-финансовых, кадровых и других условий. Отдельные субъекты Федерации имеют богатые природные ресурсы (нефть, газ, алмазы и т.д.), и это, безусловно, положительно влияет на развитие их экономик, занятость населения и благосостояние» [Зарецкая, 2017. С. 98]. Другие авторы не согласны, указывая на то, что при новой системе оценки шансы регионов возглавить рейтинг уравниваются, поскольку оцениваются не статичные показатели, а динамика в целом.

Вместе с тем не всегда динамика отражает реальные показатели управленческих усилий. Отсутствие дифференциации порождает и проблему несправедливого распределения поощрений, не позволяет в полной мере использовать стимулирующую функцию данных мер. По справедливому мнению Е.А. Федоровой, Л.И. Черниковой и С.О. Мусиенко, «текущий порядок выделения грантовой поддержки наиболее эффективным регионам способствует увеличению дифференциации в уровне развития между регионами, при которой состояние экономически благополучных регионов продолжает улучшаться, а состояние экономически неблагополучных регионов, напротив, становится хуже» [Федорова, Черникова, Мусиенко, 2019. С. 357].

На наш взгляд, вводить дифференцируемую систему критериев оценки субъектов, сочетающую в себе базовые критерии оценки и специфические региональные критерии, необходимо. Эти критерии должны формироваться исходя из приоритетности текущих оперативных задач субъекта, а также специфики территории конкретного региона. Одним из вариантов может быть введение корректирующих коэффициентов, которые бы выравнивали стартовые и итоговые позиции регионов в рейтинге в целях последующего справедливого распределения межбюджетных ассигнований и грантов. Введение индивидуальных коэффициентов возможно только после тщательного анализа социально-экономического развития и потенциала регионов с целью определения стратегических точек развития.

Целесообразно при этом опираться на показатели регионального валового продукта. Оценка темпов роста региона с учетом его индивидуальных особенностей, имеющихся ресурсов позволит определить: располагает ли субъект ресурсами, необходимыми для достижения его управленческих целей; используются ли ресурсы наилучшим образом и с учетом индивидуальных особенностей субъекта [Кислицына, Чеглакова, Караулов, Чикишева, 2017. С. 369–380; De Groot, Poot, Smit, 2009. P. 256–281].

Существуют и иные направления совершенствования института оценки. Так, до настоящего времени не решен вопрос о трансформации общефедеральных оценочных критериев на уровень территориальных органов исполнительной власти и далее – на уровень отдельных государственных служащих. Каждый из этих субъектов оценки имеет свою компетенцию, и вопрос установления критериев оценки их деятельности должен быть решен на уровне региональных нормативно-правовых актов.

Заключение

В целом органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны проявлять большую самостоятельность в решении вопросов стратегического развития своего региона, активнее внедрять элементы менеджмента качества в деятельность государственных служащих, а также в области предоставления государственных услуг. На современном этапе государство приблизилось к такой системе оценки, которая в совокупности отражает самые актуальные в современных условиях проблемы и тенденции развития, но вместе с тем еще не исчерпаны перспективные направления дальнейшего развития законодательства в этом направлении.

Литература

Зарецкая Д.С. Эффективность деятельности правительств субъектов Российской Федерации: понятие, критерии, пути повышения. *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27. № 1. С. 94–103. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103

Кислицына В.В., Чеглакова Л.С., Караулов В.М., Чикишева А.Н. Формирование комплексного подхода к оценке социально-экономического развития регионов. *Экономика региона*. 2017. Т. 13. Вып. 2. С. 369–380. DOI: 10.17059/2017-2-4

Федорова Е.А., Черникова Л.И., Мусиенко С.О. Оценка эффективности регионального управления. *Экономика региона*. 2019. Т. 15. Вып. 2. С. 350–362. DOI: 10.17059/2019-2-4

De Groot H., Poot J., Smit M. Agglomeration externalities, innovation and regional growth: theoretical perspectives and meta-analysis / Capello R. (Ed.), Handbook of Regional Growth and Development Theories. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. P. 256–281. In English

References

Fedorova E.A., Chernikova L.I., Musienko S.O. Assessing the efficiency of regional management. *Ekonomika regiona*. 2019. Vol. 15. Issue 2. P. 350–362. DOI: 10.17059/2019-2-4. In Russian

Kislitsyna V.V., Cheglakova L.S., Karaulov V.M., Chikisheva A.N. Forming the integrated approach to assess socio-economic development in regions. *Ekonomika regiona*. 2017. Vol. 13. Issue. 2. P. 369–380. DOI: 10.17059/2017-2-4. In Russian

Zaretskaya D.S. Effectiveness of activities of local governments in Russian regions: notion, criteria, directions for improvement. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017. Vol. 27. No. 1. P. 94–103. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103. In Russian

Информация об авторе:

УЛАДИ СУЛЕЙМАНОВИЧ УЛАДИЕВ, генерал-майор юстиции, старший следователь по особо важным делам при Председателе Следственного комитета Российской Федерации
Следственный комитет Российской Федерации (Российская Федерация, 105005, Москва, Технический переулок, 2). E-mail: uladiev.us@gmail.com

Ссылка для цитирования: *Уладиев У.С.* Некоторые актуальные проблемы и направления дальнейшего реформирования института оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. *Государственная служба.* 2022. № 2. С. 14–18.

Information about the author:

ULADI SULEIMANOVICH ULADIEV, Major General of Justice, Senior Investigator for Particularly Important Cases under the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation
Investigative Committee of the Russian Federation (2, Tekhnicheskiy Pereulok, Moscow, 105005, Russian Federation). E-mail: uladiev.us@gmail.com

For citation: *Uladiev U.S.* Current problems and further reformation of the institute for assessing the effectiveness of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 2. P. 14–18.