

УДК 354

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУ-
ДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Плотников Роман Федорович,**студент магистратуры Факультета Государственного Управления Московского
Государственного Университета имени М. В. Ломоносова
e-mail: PlotnikovRF@spa.msu.ru**Афанасьева Оксана Николаевна,**Кандидат экономических наук, доцент
Кафедра теории и методологии государственного и муниципального управления,
Московский Государственный Университет имени М. В. Ломоносова, Москва, РФ.
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8949-2117
e-mail: Afanasyeva@spa.msu.ru**Аннотация**

Оценка деятельности органов государственного управления является ключевым фактором, подтверждающим или опровергающим эффективность проводимой государством политики во всех сферах жизни. Особенно актуальна эта проблема для федеральных органов государственного управления, чья власть распространяется на всех граждан государства. В данной статье рассматриваются методы оценки деятельности федеральных органов государственного управления. Отдельное внимание уделяется важности соответствия критериев оценки деятельности органов государственного управления их непосредственному функционалу. Целью статьи является поиск базовых методов оценки деятельности федеральных органов государственного управления, удовлетворяющих критерию объективности.

Ключевые слова: федеральные органы государственного управления, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, оценка эффективности.

**EVALUATION OF THE WORK OF THE FEDERAL GOVERNMENT OF THE
RUSSIAN FEDERATION****Roman F. Plotnikov,**Master's student of the School of Public Administration of the Lomonosov Moscow State
University
e-mail: PlotnikovRF@spa.msu.ru**Oxana N. Afanasyeva,**

Candidate of Economic Sciences,

Associate Professor

Department of Theory and Methodology of State and Municipal Management,

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8949-2117

e-mail: Afanasyeva@spa.msu.ru

ABSTRACT

The evaluation of the work of the public administration is a key factor that confirms or denies the effectiveness of the policies carried out by the state in all spheres of life. This problem is especially actual for the federal government, whose power extends to all citizens of the state. In this article we analyze the methods of evaluating the work of federal government. Special attention is paid to the importance of correspondence of evaluation criteria of government' activity to their direct function. The aim of the article is to find the basic methods to assess the work of the federal government that would satisfy the criterion of objectivity.

Keywords: federal government, legislative branch, executive branch, judiciary, evaluation of the effectiveness

Целями долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее РФ) являются стабильный рост благополучия граждан, национальная безопасность и постоянное совершенствование экономики [5].

Достижение указанных целей – основная задача, стоящая перед органами государственной власти на всех уровнях ее реализации и осуществляемая путем государственного управления, то есть реализацией органами государственной власти своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим разработка и совершенствование методов оценки государственного управления является первостепенной задачей. Данная оценка деятельности также используется как способ повышения эффективности труда госаппарата, ведь общество заинтересовано в эффективном государственном управлении [13].

Для оценки работы органов государственного управления необходимо определить методы оценки их деятельности, которые позволили бы сделать объективные выводы о степени эффективности их функционирования.

Важно отметить, что на разных уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном, методы оценки деятельности органов государственного управления должны различаться, так как органы одной ветви власти, представленные на разных уровнях государственного управления, могут иметь неодинаковые цели, задачи и обязательства.

Рассмотрим федеральные органы государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ, власть представлена тремя ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной [1].

Законодательная власть на федеральном уровне в РФ представлена высшим законодательным органом – Федеральным Собранием, которое состоит из Совета Федерации и Государственной Думы.

В федеральных законах нет установленной нормы оценки деятельности Федерального Собрания РФ, нет целевых показателей, по которым можно было бы оценить работу законодательного органа. В связи с этим в качестве показателя оценки работы Федерального Собрания, как федерального законодательного органа государственной власти, можно использовать показатель соответствия принятых федеральных законов целям, оглашенным Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию является обращением главы государства к российскому парламенту, по итогам которого формируется политико-правовой документ, содержащий видение Президента стратегических направлений развития страны. Послание состоит как из общих положений экономического и социального характера, так и конкретных предложений, касающихся законотворческой деятельности Федерального Собрания. Послание Президента Федеральному Собранию является ежегодным мероприятием, проводимым с 1994 года.

Основу Послания Президента составляют актуальные политические, экономические и социальные вопросы. Так, например, основной темой последнего опубликованного послания Президента Федеральному Собранию от 21.04.2021 было преодоление экономических и социальных последствий пандемии коронавируса [10].

В 2022 году Послание Президента Федеральному Собранию было запланировано на конец января-начало февраля, однако в связи с быстро развивающейся внешнеполитической напряженностью, Послание Президента было отложено. На данный момент последним опубликованным Посланием Президента Федеральному собранию является Послание 2021 года.

Вышеописанный показатель не является объективным, так как законодательная инициатива, исходящая от Федерального Собрания, может быть продиктована не только целями, достижение которых признано приоритетным в ближайшей перспективе, но также и динамично развивающейся политической, экономической и социальной конъюнктурой. Поэтому при оценке законодательной деятельности необходимо учитывать обстоятельства, которые повлияли на внесение на рассмотрение и/или принятие того или иного закона. Помочь определить необходимость принятия определенного закона могут следующие вопросы:

- Является ли принятие конкретного закона полезным для экономической, политической или социальной сферы жизни общества?
- Является ли принятие конкретного закона актуальным для сферы, которую он регулирует?
- Является ли принятие конкретного закона логичным?
- Является ли принятие конкретного закона эффективным с точки зрения распределения ресурсов на его осуществление?
- Соблюдаются ли при принятии конкретного закона права граждан, установленные Конституцией РФ и другими законодательными актами РФ?
- Соблюдаются ли при принятии конкретного закона Конституция РФ и другие законодательные акты РФ? И др.

Таким образом несмотря на то, что единого критерия оценки законотворческой деятельности не существует, оценить деятельность федерального органа законодательной власти можно по соответствию перечня принятых Федеральным Собранием законов за отчетный период (один год) вышеописанному критерию или удовлетворению всем необходимым условиям.

Исполнительная власть на федеральном уровне в РФ представлена системой федеральных органов государственной власти, к которым относятся Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и их территориальные органы.

В области обеспечения безопасности РФ мониторинг эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляет Совет Безопасности РФ [8]. Регулирование функций по определению показателей для мониторинга результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти исполняла Правительственная комиссия, которая впоследствии была упразднена [4]. Факт ее устранения может свидетельствовать о недостижении обозначенных Комиссией задач [12].

В действующем законодательстве РФ не представлено критериев и методов оценки работы федеральных органов исполнительной. Однако существуют указ Президента РФ от 4 февраля 2021 года N 68 [2] и постановление Правительства РФ от 3 апреля 2021 года N 542 [3], регулирующие показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и методику их расчета. В данных законодательных актах перечислены следующие показатели:

- Численность населения субъекта РФ;
- Ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- Уровень бедности;
- Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом;
- Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи;
- Доля граждан, занимающихся добровольной (волонтерской) деятельностью;
- Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности;
- Число посещений культурных мероприятий;
- Количество семей, улучшивших жилищные условия;
- Качество городской среды;
- Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам;
- Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы;

Данные показатели рассчитываются как за отчетный период (прошедший год), так и на период до 2030 года включительно.

В качестве показателя оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти, как руководящих органами исполнительной власти субъектов РФ, можно использовать средние значения вышеперечисленных показателей. Единичное нарушение положительного тренда одним или несколькими из показателей будет свидетельствовать о

наличии проблем, связанных с конкретными показателями или конкретными регионами, и будет являться маркером существующих проблем и возможных улучшений в системе работы иерархии органов исполнительной власти или в системе расчета конкретных показателей. Закономерное же нарушение положительного тренда несколькими или всеми показателями станет сигналом к необходимости реформ как в экономической и социальной сферах, так и в системе формирования органов исполнительной власти РФ на всех уровнях [11].

Судебная власть на федеральном уровне в РФ представлена Конституционным судом РФ, Верховным судом РФ, Высшим арбитражным судом РФ и другими федеральными судами.

Оценка деятельности федеральных органов судебной власти также однозначно не регламентирована законодательными актами РФ. Однако оценка функционирования судебной системы РФ проводилась ВЦИОМ в 2007 году. Цель исследования заключалась в изучении восприятия и отношения граждан к судебной системе и принципам ее функционирования, оценке уровня защиты прав и свобод граждан, представлений в отношении реформирования судебной системы. Исследование показало, что большое количество граждан плохо информированы или не информированы о деятельности судебной системы РФ, треть опрошенных считает российский суд скорее несправедливым, а в справедливости российского суда убеждено меньше 10% опрошенных [15].

Несмотря на то, что данное исследование не является актуальным ввиду проведенной в РФ судебной реформы 2019 года и глобальным изменением политической, экономической и социальной конъюнктуры, при его повторном проведении и увеличении числа респондентов оно способно отразить оценку граждан РФ функционирования судебной системы государства.

Данный метод может подойти для оценки деятельности Верховного Суда РФ, как органа, осуществляющего надзор за деятельностью судов [7], образованных в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 года N 1-ФКЗ [6], однако функции Верховного суда РФ на этом не ограничиваются, к тому же данный метод не отражает деятельности Конституционного суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ и других федеральных судов, как федеральных органов судебной власти.

Проведение подобного исследования для оценки деятельности федеральных органов судебной власти будет неэффективным еще и по причине намного меньшей осведомленности граждан РФ о функциях федеральных органов судебной власти и их деятельности. Данное предположение основано на вышеописанном исследовании ВЦИОМ, одной из задач которого было выявление источников информации о деятельности судов. Более 45% респондентов узнают о деятельности судов из средств массовой информации (телевидение, радио, интернет), 22% респондентов склонны доверять мнению знакомых и родных или слухам и только у 8% респондентов есть опыт взаимодействия с судом по службе или в качестве истца.

В качестве критерия оценки деятельности федеральных органов судебной власти предлагается использовать статистику деятельности Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ по годам, публикуемую на официальных интернет-ресурсах органов власти [16,17]. Оценить деятельность федеральных органов судебной власти можно, сравнив показатели отчетного периода (года) с показателями прошлого отчетного периода (года), что позволит проследить динамику в изменении данных показателей.

Одним из важнейших инструментов оценки деятельности органов государственного управления, присущих демократическому обществу, является общественный контроль. В Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ [9] под понятием общественного контроля понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти <...>, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки актов и принимаемых решений». Данный закон определяет устройство общественного контроля в виде участия граждан на добровольной основе: либо личное участие в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов, либо в составе специально созданных общественных объединений.

Однако несмотря на инициативу создания эффективного общественного контроля, данный инструмент не является эффективным так как общая регламентация всех аспектов, связанных с организацией в РФ общественного контроля, его функционированием, полномочиями, права и обязанностями общественных деятелей является слишком запутанной и перегруженной. Помимо этого, в законах отсутствует информация как о критериях оценки деятельности органов государственного управления со стороны представителей общественного контроля, так и об ответственности за игнорирование работы представителей общественных организаций со стороны органов власти, поэтому общественный контроль нельзя считать эффективным инструментом, позволяющим объективно оценить деятельность органов государственного управления [14].

Таким образом, российское законодательство не регулирует системы оценки деятельности федеральных органов власти. В некоторых случаях оценить работу федерального органа власти можно опираясь на показатели органов власти субъектов РФ, как органа, непосредственно руководящего их деятельностью. В некоторых случаях дать однозначную оценку деятельности федеральных органов власти нельзя в связи с большим кругом вопросов, регулируемых ими. В данной статье были предложены базовые методы оценки деятельности федеральных органов власти РФ. Для объективной оценки деятельности каждого из федеральных органов государственного управления необходима разработка индивидуальной методологии, которая позволила бы непредвзято оценить работу данных органов власти.

Список литературы:

1. Конституция российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. – <https://www.pravo.gov.ru>
2. Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 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». URL: <https://www.pravo.gov.ru>
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 г. № 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» (с изменениями на 4 июля 2022 года). URL: <https://www.pravo.gov.ru>
4. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2012 г. N 700 «Об упразднении Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти» // Собрание законов Российской Федерации. 2012. N 29, ст. 4125.
 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06 октября 2021 г. N 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанным Минэкономразвития РФ). URL: <https://www.pravo.gov.ru>
 6. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации». URL: https://consultant.ru/documents/cons_doc_LAW_12834/
 7. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О верховном суде Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_158641/
 8. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 5 октября 2015 г.) // Собрание законов Российской Федерации. 2011. N 1, ст. 2.
 9. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_165809/
 10. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21.04.2021. URL: <https://www.duma.gov.ru/legislative/documents/president>
 11. Чазова И. Ю., Исраилов М. В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти. Вестник Удмуртского Университета // 2019. Т. 29, вып. 6. С. 776-785.
 12. Турбин И. В. Отдельные элементы мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти. Вестник Саратовской государственной юридической академии // 2021. N 1 (138), С. 64-68.
 13. Лубенникова С. А. Об оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Lex russica (Русский закон) // 2020. 73 (6). С. 68-76.
 14. Денисов Д. И. Правовая конструкция и оценка механизма общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Военное право // 2020. N 6 (64), С. 102-113.

15. Исследование Всероссийского центра изучения общественного мнения «Оценка деятельности судов в Российской Федерации». Москва, 2007 г. URL: https://www.profi.wciom.ru/open_projects/
16. Официальный цифровой портал Верховного суда Российской Федерации. URL: <https://www.vsrp.ru/>
17. Официальный цифровой портал Конституционного суда Российской Федерации. URL: <https://www.ksrf.ru/>

References:

1. Constitution of the Russian Federation: [adopted by national vote on December 12, 1993 with changes approved during the all-Russian vote on July, 2020]. // Official web portal of law information. – URL: <https://www.pravo.gov.ru>
2. Decree of the President of the Russian Federation of February 4, 2021 N 68 «On the assessing the effectiveness of senior officials (heads of the highest executive authorities) of the constituent entities of the Russian Federation and the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation». URL: <https://www.pravo.gov.ru>
3. Decree of the Government of the Russian Federation of April 3, 2021 «On approval of methods for calculating indicators for assessing the effectiveness of senior officials (heads of the highest executive authorities) of the constituent entities of Russian Federation and the executive authorities of the constituent entities of Russian Federation, and on the invalidation of certain articles of the decree of the Government of the Russian Federation of July 17, 2019 N 915» (as of July 4, 2022). URL: <https://www.pravo.gov.ru>
4. Decree of the Government of the Russian Federation of July 10, 2012 «On the abolish of the government commission for assessing the effectiveness of federal and regional executive authorities» // Collection of the laws of the Russian Federation. 2012. N 29. Article 4125.
5. Order of the Government of the Russian Federation of October 6, 2021 N 2816-r «On approval of the list of initiatives for the socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2030» (with the «Forecast of the long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2030», developed by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation). URL: <https://www.pravo.gov.ru>
6. Federal Constitutional Law of the Russian Federation of the December 31, 1996 N 1-FKZ «On the judiciary of the Russian Federation». URL: https://consultant.ru/documents/cons_doc_LAW_12834/
7. Federal Constitutional Law of the Russian Federation of the February 5, 2014 N 3-FKZ «On the Supreme court of the Russian Federation». URL: https://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_158641/
8. Federal Law of the Russian Federation of December 28, 2010 N 390-FZ «On security» (edit. of October 5, 2015) // Collection of the laws of the Russian Federation. 2011. N 1. Article 2.

9. Federal Law of the Russian Federation of July 21, 2014 N 212-FZ «On the basics of public control in the Russian Federation». URL: https://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_165809/
10. Presidential missive to the Federal Assembly of April 21, 2021. URL: <https://www.duma.gov.ru/legislative/documents/president>
11. Chazova I. U., Israilov M. V. Evaluation of the effectiveness of public authorities. Bulletin of the Udmurt University // 2019. T. 29, issue 6. P. 776-785.
12. Turbin I. V. Separate elements of monitoring the working of federal executive authorities. Bulletin of the Saratov State Law Academy // 2021. N 1 (138). P. 64-68.
13. Lubennikova S. A. On assessing the effectiveness of the executive authorities of the Russian Federation. Lex russica (Russian law) // 2020. 73 (6). P. 68-76.
14. Denisov D. I. Legal structure and assessment of the mechanism of public control over the work of federal authorities. Military Law // 2020. N 6 (64). P. 102-113.
15. Research of the All-Russian Center for the study of Public Opinion «Evaluation of the work of the courts in the Russian Federation». Moscow, 2007. URL: https://www.profi.wciom.ru/open_projects/
16. Official web portal of the Supreme Court of the Russian Federation. URL: <https://www.vsrp.ru/>
17. Official web portal of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <https://www.ksrf.ru/>