

Мельников Валентин Дмитриевич
Студент магистратуры
2 курс, факультет
«Государственного и муниципального управления»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА РЕГИОНОМ В ПРАКТИКЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается роль высших должностных лиц регионов в реализации государственной политики на территории и создании условий для жизни граждан. Также в статье анализируются критерии оценивания эффективности работы высшего должностного лица, которые были созданы президентом страны. Помимо этого, автор предлагает создание собственной метода оценивания одного из ключевых критериев оценки эффективности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Ключевые слова: указ президента, эффективность, доверие к власти.

Annotation. The article deals with the role of senior officials of the regions in the implementation of state policy in the territory and the creation of conditions for the lives of citizens. The article also examines the criteria for evaluating the effectiveness of the work of a senior official, which were created by the President of the country. In addition, the author offers the creation of his own method for evaluating one of the key criteria for evaluating the effectiveness of a senior official of a subject of the Russian Federation

Keywords: Presidential Decree, efficiency, Trust in Government.

Высшие должностные лица регионов являются ключевым звеном между президентом и народом, обеспечивая реализацию государственной политики на своей территории. Они определяют ключевые отрасли и создают условия для комфортного проживания граждан. Однако для того, чтобы отследить и выявить насколько эффективно высшее должностное лицо субъекта справляется со своими обязанностями Президентом страны были созданы критерии оценивания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Генезис установления показателей эффективности высших должностных лиц субъектов РФ имеет определённую этапность и историю становления. Первым этапом установления критериев эффективности высших должностных лиц являлся Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 N 825¹. Важно отметить, что Президент Российской Федерации устанавливает лишь общие критерии оценивания высших должностных лиц субъектов РФ. В каждом Указе Президента Российской Федерации содержится формулировка согласно которой, Правительство Российской Федерации устанавливает методики расчёта показателей, установленных президентом. По этой причине на протяжении всего рассматриваемого нами континуума существует связка: Указ Президента Российской Федерации и Постановление Правительства РФ. Первым Постановлением правительство, которое раскрывало Указ Президента от 28.06.2007 N 825 было Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. N 322².

Вторым этапом развития критериев оценивания высшего должностного лица стал Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 "Об оценке

¹ Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 13.05.2010) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69366/.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. N 322 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87047/

эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”³, а поставлением к нему конкретизирующие критерии оценивания Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142⁴. Третьим этапом был Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"⁵, который утратил свою силу вследствие издания нового скорректированного Указа Президента РФ от 25.04.2019 N 193⁶, охарактеризовавший четвёртый этап развития системы оценок высшего должностного лица. На протяжении третьего и четвёртого этапа было принято Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472.⁷

В настоящий момент времени в Российской Федерации действует Указ Президента РФ от 04.02.2021 N 68 (ред. от 09.09.2022) "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации"⁸, то есть мы находимся на пятом этапе развития оценок высшего должностного лица. Данный Указ устанавливает следующие показатели эффективности высшего должностного лица:

³ Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134290/.

⁴ Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/

⁵ Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/.

⁶ Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/.

⁷ Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472 (ред. от 04.12.2018) "Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и..." [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/

⁸ Указ Президента РФ от 04.02.2021 N 68 (ред. от 09.09.2022) "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/

Доверие к власти	Численность населения субъекта Российской Федерации	Ожидаемая продолжительность жизни при	Уровень бедности.	Доля граждан, систематически
Уровень образования	Эффективность системы выявления, поддержки и	Доля граждан, занимающи	Условия для воспитания гармонично развитой и	Число посещения
Количество семей, улучшивш	Объем жилищного	Качество городской среды	Доля дорожной сети в крупнейших городских	Качество окружающей
Темп роста (индекс роста) реальный	Темп роста (индекс роста) реального	Темп роста (индекс роста) физического	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства	Цифровая зрелость" органов государствен

Рисунок №1 “Критерии оценивания органов исполнительной власти субъектов РФ”

Если Указ Президента РФ от 04.02.2021 N 68 устанавливает критерии представленные выше, то методики расчёта устанавливается Постановлением Правительства 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. № 915”⁹

⁹ Постановлением Правительства 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. № 915” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

Важно отметить, что в методиках разработанных Правительством Российской Федерации, не содержит процедуру согласно которой, можно было бы определить критерий “доверия к власти”. Интересно отметить, что данный показатель является закрытым и устанавливается непосредственно Администрацией Президента. Интересно так же отметить, что данный показатель во многом определяет эффективность высшего должностного лица. В качестве примера, в настоящий момент времени в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2019 г. № 1537 именно данный показатель является одним из важнейших показателей при расчёте трансферов в бюджет субъекта Российской Федерации.¹⁰ Соответственно, что данный критерий, как важнейший критерий устанавливающий эффективность высшего должностного лица должен быть открытым, но мы не можем проследить особенности формирования и методику расчёта данного критерия.

Однако существует исследования, созданные аналитиками, которые предлагают собственные методики оценивания данного критерия. Например, Институтом нравственной культуры П.И. Юнацкевич и Н.А. Чумаков была создана методология оценивания данного показателя. При этом, данная методология предполагает многоаспектность, так как помимо критерии уровня доверия, в методологию расчёт включаются и другие показатели.

В соответствии с данной методологией уровень доверия к высшему должностному лицу описывается, как отношение условных баллов к общему количеству опрошенных. При этом уровень и оценка баллов зависят от того, как респондент самостоятельно оценивает доверие к высшему должностному лицу и к Президенту Российской Федерации:¹¹

¹⁰ Орлова, И.В. Институциональные практики в современной российской внутренней политике: неоинституциональный подход / И.В. Орлова, А.А. Борисенков, П.Д. Ульяновкин // Социально-политические науки. – 2022. – Т. 12, № 6. – С. 29-36. – DOI 10.33693/2223-0092-2022-12-6-29-36. – EDN GHUVGM.

¹¹ П.И. Юнацкевич Н.А. Чумаков “Методика оценки доверия высшим должностным лицам и органам исполнительной власти”//URL:<https://pi.ast.social/attachments/article/51/Методика%20оценки%20доверия.pdf> (дата обращения: 25.04.23)

$$D = \frac{S}{N}$$

где:

D – показатель Д «доверие»;

S – сумма полученных баллов от оценщиков по показателю «Д»;

N – число оценщиков

Рисунок №2 “Формула оценки доверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации”

Такая же схема с такой же формулой устанавливается для показателя “Соответствие занимаемой должности”. Так же как и первый показатель данный критерий учитывает личную оценку респондента и его мнения, касающиеся действия (или бездействия) высшего должностного лица.

Третий показатель, в анализируемом исследовании, изучает мнение респондентов, касающееся нравственного образа высшего должностного лица. П.И. Юнацкевич и Н.А. Чумаков в своём исследовании делают вывод, согласно которому, нравственность понимается, как совокупность элементов: : не вреди себе, соседям, среде ни мыслью, ни словом, ни делом; созидай для себя, соседей, среды мыслью, словом и делом. Исходя из определения нравственности, респонденту даётся три варианта ответа, с помощью которых, респондент определяет моральный облик высшего должностного лица:

- 1) Не вредит мне
- 2) Не знаю
- 3) Вредит мне

Во всех трёх ответах подразумевается вред нанесённый высшим должностным лицом респонденту. Исходя из этих трёх показателей формируется общая оценка высшего должностного лица с помощью которых, можно установить доверие как непосредственно к главе субъекта РФ, так и непосредственно к государственной власти.

Однако данная аналитическая методика, содержит, с наших позиций, методологический недостаток. Она подразумевает власть, как единое целое,

как холистическое образование. Однако власть, особенно для простых граждан всё-таки имеет многоуровневость, по крайней мере, она может её иметь. То есть респондент может действительно показать, что имеет общий уровень доверие к нынешнему высшему должностному лицу, но например, имеет крайне низкий уровень доверия к федеральной власти. Такая ситуация, как максимум может быть опасна сепаратистскими настроениями. Поэтому, крайне важно отслеживать эффективность органов исполнительной власти, особенно высшего должностного лица субъекта.

Таким образом, исходя из всего вышеизложенного, мы считаем, что формула доверие к власти должна быть следующей:

$$\text{ДкВ} = \frac{\text{ДкВ(губернатор)}}{\text{ДкВ(президент)}}$$

Рисунок №3 “Формула оценки доверия власти”

В данной формуле:

1. ДкВ — доверие к власти
2. ДкВ(губернатор) - доверие к высшему должностному лицу субъекта
3. ДкВ(президент) - доверие к федеральной власти (к Президенту Российской Федерации)

В предложенной нами формуле, за основу нашей методологии, мы также можем использовать личные оценки респондентов, то есть мнения граждан о действующей власти. При этом, расчёт ДкВ(губернатор) и ДкВ(президент) определяется такой же формулой, как и в исследовании, предложенной ранее (то есть отношение уровня баллов к общему числу респондентов). При этом данная соотношение может иметь несколько вариантов:

1. ДкВ(губернатор) больше, чем ДкВ(президент) в 1,5 или 2 раза — случай аномальный, требующий подключения федеральной власти. Высшее должностное лицо должно начать укрепление национальной политики и включения региона в общую федеральную повестку. Федеральная власть должна начать мониторить PR акции высшего должностного лица на предмет

сепаратистских или индивидуально — корыстных настроений высшего должностного лица.

2. ДкВ(губернатор) приблизительно равен ДкВ(президент) - стандартная ситуация, поддерживающая баланс интересов региона и федеральной власт
3. ДкВ(губернатор) меньше, чем ДкВ(президент) - ситуация при которой высшее должностное лицо не справляется со своими обязанностями. При таком положении вещей президент может начать процедуру отстранения губернатора по причине “утраты доверия”.

Таким образом, подводя итоги в нашей статье, мы должны отметить, что доверие к власти, к её институтам, к её политике является наиболее важным критерием её эффективности. Доверие к власти — это упрощённое, сведённое до формулы и количества, синоним к феномену легитимности. Без легитимности, любая власть, будет смена на другую. Именно поэтому доверие к власти — является ключевым фактором для устойчивой публичной политики, как в субъектах Российской Власти, так и целом в стране.

Список Литературы:

1. Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 13.05.2010) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69366/.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. N 322 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87047/

3. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134290/
4. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137555/
5. Указ Президента РФ от 14.11.2017 N 548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/.
6. Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/. Указ Президента РФ от 04.02.2021 N 68 (ред. от 09.09.2022) "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/
7. Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N 472 (ред. от 04.12.2018) "Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и..." [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296443/

8. Постановлением Правительства 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. № 915” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/
9. Орлова, И.В. Институциональные практики в современной российской внутренней политике: неинституциональный подход / И.В. Орлова, А.А. Борисенков, П.Д. Ульяновкин // Социально-политические науки. – 2022. – Т. 12, № 6. – С. 29-36. – DOI 10.33693/2223-0092-2022-12-6-29-36. – EDN GHUVGM.
10. П.И. Юнацкевич Н.А. Чумаков “Методика оценки доверия высшим должностным лицам и органам исполнительной власти”//URL:<https://pi.ast.social/attachments/article/51/Методика%20оценки%20доверия.pdf> (дата обращения: 25.04.23).