

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Медведев Богдан Александрович

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава I. Теоретико-правовые основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.....	19
1.1. Понятие и нормативное основание оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.....	19
1.2. Правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.....	42
1.3. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству зарубежных стран и в международных правовых актах.....	73
Глава II. Виды оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству Российской Федерации...	98
2.1. Оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти: проблемы нормативно-правового регулирования и реализации.....	98
2.2. Оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: тенденции развития и пути оптимизации законодательства.....	118
2.3. Оценка эффективности осуществления отдельных функций органов исполнительной власти: состояние нормативно-правовой регламентации и основные направления совершенствования.....	140
Заключение.....	152
Библиографический список использованной литературы.....	156
Приложения.....	180

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие правовых механизмов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти входит в число первостепенных задач государства, поскольку ее проведение позволяет выявить проблемные стороны функционирования различных областей, отраслей и сфер жизнедеятельности общества. Она проявляется в измерении степени воздействия субъектов государственного управления на экономические, социально-культурные и иные процессы. Полученные по итогам ее осуществления результаты представляют собой информацию, необходимую для разработки перечня мер по повышению результативности деятельности органов исполнительной власти, включая оптимизацию неэффективных расходов. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти способствует формированию предпосылок для комплексного мониторинга результативности государственного управления в общегосударственном и региональном масштабах, выработке решений, направленных на его дальнейшую модернизацию.

Особую актуальность административно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти приобретает в условиях стоящих перед государством глобальных вызовов, необходимости укрепления технологического, продовольственного суверенитета, что обуславливает потребность в непрерывном совершенствовании механизмов оценивания. В этом направлении уже достигнуты значимые результаты, отмеченные В.В. Путиным в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г., в котором он указал: «За последние несколько лет нам удалось выстроить систему управления, а также реализации национальных проектов на новых принципах, ... что позволило повысить эффективность работы, контролировать риски, учитывать весь объем информации, постоянно

донастраивать проекты и программы, опираясь на обратную связь с гражданами»¹.

Вместе с тем та часть административной реформы, которая связана с разработкой правовых механизмов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, является незавершенной, поскольку охватывает лишь региональный уровень государственного управления. В отношении федеральных органов исполнительной власти такая оценка лишь декларируется в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², однако отсутствуют правовые нормы, определяющие порядок ее осуществления. Предусмотренная на подзаконном уровне оценка деятельности указанных органов на основе представляемых ими докладов неравнозначна оценке эффективности их функционирования. Выработанная Аппаратом Правительства РФ методика расчета комплексного показателя результативности федеральных органов исполнительной власти также имеет ограниченное предназначение, не предполагающее всеобъемлющей оценки эффективности.

Нормативно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, основу которой образует Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 13 декабря 2024 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ не отличается совершенством. Существует ряд недостатков, обусловленных содержанием данного Закона и сопряженных с ним подзаконных нормативных правовых актов, которые определяют несбалансированность показателей для оценивания, их несоответствие полномочиям исполнительных органов, недостаточную реализацию принципа гласности при проведении оценки эффективности, что

¹ Рос. газета. 2024. 1 марта.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378; 2024. № 29, ч. III, ст. 4106.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52, ч. I, ст. 8973; 2024. № 51, ст. 7865.

требует дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования в этой сфере.

С учетом изложенного одно из ключевых направлений развития науки административного права состоит в выработке предложений, способствующих формированию научно-теоретического фундамента комплексной оптимизации норм, регламентирующих организацию и осуществление оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти широко востребована в научной литературе по праву и иным наукам. Соответствующие вопросы стали предметом анализа в многочисленных научных статьях и других публикациях таких ученых, как Боброва Е.И., Болдырева Е.В., Будаев А.М., Ганг У., Гуили Б., Данилюк Е.С., Добролюбова Е.И., Епинина В.С., Еремина О.Ю., Зинченко И.Ю., Зыбуновская Н.В., Ильин В.А., Кайль Я.Я., Калабин А.Л., Калмыкова А.В., Коварда В.В., Кузнецова С.Д., Левакин И.В., Литвиненко А.Н., Мандриченко А.Д., Покида А.Н., Розанова Н.Н., Рубцов Г.Г., Слободняк И.А., Сунь Л., Сяоканг Л., Ульянов А.Ю., Хахунова А.К., Чепунов О.И., Чепус А.В., Шабунова А.А., Шатров А.Е., Шмелев И.В., Южаков В.Н., Янхонг И. и других.

Оценка эффективности деятельности исполнительной власти в диссертациях по юридическим специальностям до настоящего времени не исследовалась. Диссертация на соискание ученой степени доктора наук, подготовленная О.В. Шмалый, выполнена по общим вопросам правового обеспечения эффективности исполнительной власти, что предполагает более широкий предмет и объект исследования. Внимание в ней сосредоточено на сущности и методологии эффективного государственного управления как средства гармонизации публичных и частных интересов, административно-правовых средствах обеспечения эффективности исполнительной власти. Выделенная для анализа юридических средств оценки эффективности

исполнительной власти глава замыкается на контроле и надзоре в государственном управлении¹.

Кандидатская диссертация Д.А. Кулагина² посвящена эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти, но, во-первых, в ней проанализированы вопросы эффективности всех ветвей власти, а не только исполнительной, во-вторых, для исследования проблематики оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти автором выделен лишь один параграф.

Между тем современная российская наука административного права не располагает монографической литературой, включая диссертации, в которых были бы подвергнуты комплексному анализу правоотношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на основе актуальной практики правоприменения. В отечественных научных источниках по административному праву отсутствуют разработки, систематизирующие научные знания об этом правовом явлении.

Настоящая диссертация представляет собой первое комплексное научное исследование, в котором изложены и аргументированы с научно-теоретических позиций предложения прикладного характера, ориентированные на оптимизацию законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

¹ См.: Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 409 с.

² См.: Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 232 с.

Объектом исследования выступают административно-правовые отношения, складывающиеся в сфере организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Предмет исследования составляют научные положения, раскрывающие сущность административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, правовые нормы, регламентирующие данную оценку, а также материалы практики Конституционного Суда РФ, Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти по их применению.

Цель настоящего исследования заключается в разработке и обосновании положений, составляющих теоретическую основу правовой организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, и формирование научно обоснованных практических предложений по совершенствованию законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Исходя из поставленной цели, определяются следующие основные задачи исследования:

сформулировать понятие оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, выявить ее нормативное основание и сущностные черты;

раскрыть правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти;

рассмотреть организацию оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству зарубежных стран и по международным правовым актам;

исследовать проблемы нормативно-правового регулирования и реализации оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти;

выявить тенденции развития и пути оптимизации нормативно-правовой регламентации оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации;

определить состояние нормативно-правовой регламентации и основные направления совершенствования оценки эффективности осуществления отдельных функций органов исполнительной власти;

предложить и аргументировать научные подходы к совершенствованию норм законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Методологическая основа исследования образована различными методами познания: методом материалистической диалектики, логическим, системно-структурным, формально-юридическим, сравнительно-правовым методами и иными, свойственными в числе прочего и юридической науке, комплексная реализация которых способствовала формулированию выводов, ориентированных на оптимизацию законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Задействование метода материалистической диалектики было

произведено в целях понимания и анализа развития административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в качестве социального явления с точки зрения взаимообусловленных процессов, изменений и противоречий.

На основе системно-структурного метода выявлено место административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в системе административного реформирования государственного управления; структурирован алгоритм введения оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Применение формально-юридического метода позволило произвести анализ действующего законодательства с позиции потенциального совершенствования правовой регламентации организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти; сформулировать дефиниции, затрагивающие оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, ее правовые принципы и административно-правовое регулирование такой оценки.

Сравнительно-правовой метод был применен для выявления и анализа положительного опыта зарубежных стран в области административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Теоретическая основа диссертации. Исследование вопросов административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти носит синтетический характер, отличается широким подходом к изучению достижений науки административного права. Также в ходе исследования проанализированы научные труды в области общей теории государства и права, конституционного права и экономической теории.

При исследовании вопросов административного права использовались труды таких ученых, как Агапов А.Б., Алехин А.П., Асадов А.М., Атаманчук

Г.В., Бахрах Д.Н., Бекетов О.И., Братановский С.Н., Воронов А.М., Гришковец А.А., Давыдов К.В., Дугенец А.С., Жеребцов А.Н., Зеленцов А.Б., Зубарев С.М., Зырянов С.М., Каплунов А.И., Кирин А.В., Козбаненко В.А., Конин Н.М., Кононов П.И., Коренев А.П., Лунев А.Е., Манохин В.М., Мартынов А.В., Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Россинский Б.В., Савостин А.А., Соколов А.Ю., Старилов Ю.Н., Стахов А.И., Тихомиров Ю.А., Филатова А.В., Шергин А.П., Шмалий О.В., Ястребов О.А., и других.

Кроме того, влияние на настоящее исследование оказали представители зарубежной науки административного права, в числе которых Данвитц Т., Зоммерманн К.-П., Найдхардт Ш., Пфайффер А., Ритген К., Терхехте Й.Ф., Френкель-Хеберле К.

Нормативную основу диссертации образуют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты иностранных государств, регламентирующие вопросы организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами практики Конституционного Суда РФ, материалами деятельности Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, отражающими проблемы правового регулирования организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, аналитическими и статистическими материалами органов государственной, в том числе исполнительной, власти России и зарубежных стран.

Научная новизна диссертации определяется совокупностью поставленных в ней задач и заключается в том, что на основе анализа научных положений, раскрывающих проблемы нормативно-правового регулирования организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, федеральных законов и подзаконных нормативных

правовых актов, регламентирующих соответствующие социальные связи, автором было проведено целостное исследование обусловленных этим практических проблем с подготовкой рекомендаций, ориентированных на оптимизацию законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и подзаконных актов в исследуемой сфере.

В результате проведенного диссертационного исследования **на защиту выносятся следующие наиболее важные положения:**

1. Разработан понятийно-категориальный аппарат, позволяющий определить исходные позиции, с которых осуществлено исследование административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, и выявить его ключевые характеристики:

1) оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти – это комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными субъектами государственного управления и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми) на основе заранее определенных критериев;

2) административно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти – это целенаправленное воздействие федеральных органов государственной власти, уполномоченных на осуществление нормотворчества и правоприменения, на содержание и состояние оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти через установление и реализацию правовых средств такой оценки сообразно приоритетам правовой политики в сфере административного реформирования;

3) правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти – это закрепленные в правовых нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, на которых построена деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по проверке соответствия результатов деятельности находящихся на нижестоящем уровне государственного управления органов исполнительной власти заранее установленным показателям и целям.

2. Предложена классификация правовых принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в зависимости от степени охвата регулируемых нормами административного права общественных отношений, согласно которой они подразделены на общие и специальные. Общие характерны для всей системы административно-правового регулирования и включают в себя принципы: 1) приоритета прав и свобод личности; 2) законности; 3) баланса публичных и частных интересов; 4) единства системы исполнительной власти; 5) гласности. Специальные рассчитаны непосредственно на оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, объединяя принципы: 1) системного подхода к формированию результата оценки эффективности; 2) обеспечения устойчивого развития; 3) количественной оценки; 4) качественной существенности и полезности результатов; 5) достаточности. Выделение указанных принципов нацелено на расширение и углубление теоретической основы института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и дальнейшую оптимизацию составляющих его правовых норм.

3. Аргументируется предложение о необходимости совершенствования института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти посредством дополнения законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления правилом о том, что доклады Правительства РФ Президенту РФ о достигнутых субъектами Российской Федерации и планируемых

значениях показателей размещаются на официальном сайте Правительства РФ в сети Интернет. Одновременно ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации должен размещаться на официальном сайте высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети Интернет. Реализация данного предложения требуется для полноценного закрепления принципа гласности в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти.

4. Выявлены направления использования зарубежного опыта, который мог бы способствовать совершенствованию института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в России: 1) введение правил о планировании эффективности, рассчитанных на федеральные и региональные органы исполнительной власти, на которые следует возложить обязанность по формированию промежуточных планов (годовых планов, ежеквартальных целевых показателей), обеспечивающих достижение стратегических целей управления; 2) внедрение двуступенчатой оценки эффективности федеральных и региональных органов исполнительной власти на основе сочетания внутреннего и внешнего контроля. Для внутреннего контроля необходимо формирование в каждом органе специально предназначенного для этого структурного подразделения с наделением его должностных лиц полномочиями по проведению внутреннего мониторинга эффективности, осуществлению ежеквартальных обзоров эффективности, оказанию методической помощи подконтрольным структурным подразделениям, направленной на повышение результативности их работы. Внешний контроль должен соответствовать характеру вертикальных связей внутри единой системы исполнительной власти; 3) установление правил об обмене между органами исполнительной власти информацией о практиках, которые привели к повышению эффективности их деятельности; 4) дополнение принципов оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти

принципом тождественности, предполагающим формулирование выводов о работе руководителя по результатам оценки эффективности деятельности органа, что должно повысить уровень его ответственности за общее руководство органом, подбор и расстановку кадров и достижение целевых показателей.

5. Выдвинуто предложение о формализации горизонтальных взаимоотношений между иерархически не связанными органами в системе федеральных органов исполнительной власти посредством нормативного установления соответствующих форм, включая создание межведомственных рабочих групп, проведение межведомственных совещаний, отраслевых и межотраслевых семинаров, совместных заседаний коллегий федеральных органов исполнительной власти, межведомственное информационное взаимодействие, проведение взаимных консультаций, совместную разработку методических документов. Укрепление системных взаимосвязей федеральных органов исполнительной власти будет способствовать повышению результативности их функционирования, оперативности, количественных и качественных показателей их деятельности, что является основой для прогрессирующего улучшения исходных данных, необходимых для измерения эффективности.

6. Разработан общий алгоритм введения оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, включающий следующие последовательные действия: 1) утверждение Правительством РФ методик измерения эффективности, которые должны быть основаны на компетенции конкретных органов и включать в себя показатели, подлежащие оценке, единицы их измерения и формулы расчета эффективности; 2) определение субъекта, ответственного за измерение эффективности (Аналитический центр при Правительстве РФ); 3) возложение на федеральные органы исполнительной власти обязанности предоставлять в Аналитический центр при Правительстве РФ информацию, необходимую для

расчета эффективности их функционирования; 4) возложение на Аналитический центр при Правительстве РФ обязанности по формированию ежегодных докладов об оценке эффективности каждого федерального органа исполнительной власти и направлению их в Правительство РФ; 5) наделение Правительства РФ полномочием по истребованию отчета у федерального органа исполнительной власти о причинах невыполнения целевых показателей и инициированию в случае необходимости вопроса о привлечении руководителя органа и виновных в невыполнении целевых показателей должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

7. Обосновывается необходимость устранения диспозитивности адресованного Правительству РФ правила о возможности установления им критериев (показателей) оценки эффективности и качества осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации переданных федеральных полномочий, а также нормативного закрепления последствий недостижения показателей (критериев) эффективности в виде вынесения представления (предписания) об устранении выявленных нарушений, внесения представления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации об освобождении от должности руководителя регионального органа исполнительной власти, изъятия переданных полномочий. Реализация данного предложения будет способствовать совершенствованию оценки эффективности реализации исполнительными органами субъектов Российской Федерации указанных полномочий.

8. Аргументируется дополнение общих принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации посредством введения специальной нормы, позволяющей Президенту РФ отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности как самим главой региона, так и региональными органами исполнительной власти. Это будет способствовать поддержанию надлежащего уровня исполнительской дисциплины на уровне субъектов Российской Федерации и

устранению дисбаланса в единой системе публичной власти на уровне регионов и муниципалитетов, для которого характерна возможность прекращения полномочий главы муниципального образования в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности и ее отсутствие применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

9. Выдвинуто предложение об организации наряду с существующей моделью правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации параллельной модели, обеспечивающей комплексную оценку эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, функционирующих в той или иной отрасли либо сфере государственного управления и отвечающих за выполнение одних и тех же показателей результативности. Его реализация обеспечит синергетический эффект, выраженный в достижении единого результата, который обусловлен стратегическими целями развития Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в диссертации:

- *доказаны* положения, расширяющие научные представления об административно-правовом регулировании оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- *выявлены* особенности оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, определяющие ее сущность и содержание;
- *раскрыта* специфика нормативного основания оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- *аргументированы* предложения, направленные на коррекцию института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти для дальнейшего развития теоретических основ административного реформирования аппарата государственного управления;
- *введены* в научный оборот авторские формулировки дефиниций

оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, ее правовых принципов и административно-правового регулирования такой оценки;

– *изложены* положения, определяющие порядок деятельности федеральных субъектов государственного управления, уполномоченных осуществлять оценку эффективности функционирования органов исполнительной власти;

– *обоснованы* предложения по внесению изменений и дополнений в правовые нормы, устанавливающие порядок организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Практическая значимость диссертации определяется актуальностью разрешения многочисленных вопросов, возникающих в ходе организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. В данной работе сформулированы предложения по коррекции законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, которые при условии их учета субъектами нормотворчества окажут положительное влияние на решение названных вопросов.

В диссертации разработаны теоретические положения и практические предложения, которые пригодны для использования в последующих исследованиях, посвященных вопросам нормативно-правовой регламентации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также в процессе разработки субъектами нормотворчества проектов правовых актов по внесению изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и подзаконные акты в исследуемой сфере.

Содержащиеся в исследовании выводы и предложения могут быть

использованы в качестве научно-практического материала при подготовке учебной литературы, а также в ходе преподавания учебной дисциплины «Административное право» в образовательных организациях высшего образования, осуществляющих обучение по юридическим специальностям и направлениям подготовки.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты работы прошли апробацию через обсуждение на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», а также:

- при подготовке и издании научных статей в научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук;

- в ходе участия в научно-практических мероприятиях: Международная научно-практическая конференция памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.); Международный научно-практический круглый стол памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Кониного (г. Саратов, 7 октября 2022 г.); международная научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения (г. Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (Саратов, 6 июня 2024 г.).

Структура работы обусловлена заявленной проблематикой, исследуемыми объектом и предметом. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложений.

Глава I. Теоретико-правовые основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

1.1. Понятие и нормативное основание оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

Одной из наиболее важных тенденций последних двух десятилетий в государственном и муниципальном управлении является повышение требований к эффективности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Усилия федерального законодателя, Президента РФ и Правительства РФ сконцентрированы на построении новой модели организации функционирования органов государственного и муниципального управления, что обусловлено не самым высоким качеством управленческой деятельности, не позволяющим говорить о прорывных достижениях в экономической и социально-культурной областях государственного управления.

Несмотря на определенные успехи в экономическом развитии государства, уровень благосостояния российских граждан по-прежнему не характеризуется высокими показателями. Имеет место заметное расслоение населения по уровню доходов, значительный уровень бедности. По данным Росстата, на III квартал 2024 г. граница бедности находилась на отметке 15 679 руб., а численность населения с доходами ниже указанной границы составила 8 % жителей страны¹, что руководством государства рассматривается как «удовлетворительный показатель»². Социальная политика государства не в полной мере способствует эффективной организации оказания качественных услуг в отраслях здравоохранения и образования. Нуждаются в коррекции и механизмы социального

¹ См.: Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/250335> (дата обращения: 27.01.2025).

² См.: Путин вполне удовлетворен, как снижается уровень бедности в России // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2025/01/27/reg-szfo/putin-vpolne-udovletvoren-kak-snizhaetsia-uroven-bednosti-v-rossii.html> (дата обращения: 27.01.2025).

обеспечения, помощи социально незащищенным слоям населения. Стагнация процессов в обозначенных отраслях и сферах государственного управления связана с недостаточным уровнем последнего, который заметно не повышается несмотря на прилагаемые усилия государства.

Повышение качества государственного управления связывалось прежде всего с реализацией в Российской Федерации административной реформы, которая активно обсуждалась и проводилась с начала XXI века. Однако нельзя считать ее завершенной, как справедливо отмечается в научной литературе¹. По утверждению А.М. Воронова, для обеспечения дальнейшей эффективной работы субъектов публичного управления требуется переосмыслить отдельные постулаты административно-правовой науки, не в полной мере соответствующие существующим реалиям². Вместе с тем поставленная указанным автором задача является слишком радикальной. Они являются незыблемыми, однако необходимо дополнение их новыми идеями, ориентированными на их полноценное воплощение в государственно-управленческой действительности.

Перманентное совершенствование системы федеральных органов исполнительной власти привело к появлению модели федерального управления, получившей относительную стабильность с 2004 г., однако продолжается оптимизация структуры указанных органов, которая систематически претерпевает заметные изменения, связанные с учреждением одних и упразднением других органов исполнительной власти. Тенденции правового регулирования повышения эффективности государственного управления связаны, кроме того, с законодательным оформлением комплекса мер по предупреждению коррупции на государственной службе, введением

¹ См.: *Гришковец А.А.* Административная реформа Российской Федерации: истоки, современное состояние и перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 2. С. 153.

² См.: *Воронов А.М.* Административная реформа: динамика развития в современной России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (27 марта 2020 г.). СПб., 2020. С. 13.

правил оценки качества управления на основе его результатов, совершенствованием механизма предоставления государственных услуг, реформированием института контрольно-надзорной деятельности, цифровизацией государственного управления.

Административное право, как правильно утверждает А.В. Кирин, является наиболее сложноорганизованной отраслью российского права, и на такое его состояние накладывается потребность в постоянной трансформации системы, содержания и задач государственного управления¹, что также затрагивает и вопросы его эффективности. Кроме того, в научной литературе отмечается, что в настоящее время Россия находится на пороге комплексной оптимизации государственного управления и активизации административного реформирования, что будет сопровождаться совершенствованием функционирования органов исполнительной власти, а также реализацией мер, ориентированных на значительное повышение эффективности всех уровней публичной власти².

Поэтому одним из актуальных направлений административной реформы является разработка нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, что согласуется с утверждением о необходимости укрепления созидательной функции права как ключевой его функции³. Сама по себе оценка эффективности той или иной деятельности не является исключительно правовым инструментом. В сфере государственного управления оценка

¹ См.: *Кирин А.В.* О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3 (183). С. 51.

² См.: *Мартынов А.В., Черников В.В., Ляпин И.Ф.* Новый этап административной реформы в Российской Федерации: условия, факторы и мероприятия, направленные на оптимизацию структуры органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 134.

³ См.: *Бавсун М.В., Каплунов А.И., Бавсун И.Г.* Проблемы правового регулирования общественных отношений в условиях доминирования технологических императивов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2023. № 1 (97). С. 15.

эффективности является предметом изучения экономических¹, социологических² и математических³ наук. Однако именно на основе общих закономерностей и методик оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти, выработанных представителями неюридических наук, должно быть в значительной мере построено нормативно-правовое регулирование соответствующей деятельности. Такой вывод основан на основополагающих началах правовой политики в сфере нормотворческой деятельности, к которым относятся прежде всего принципы научности и профессионализма, что проявляется в необходимости разработки проектов нормативных правовых актов с учетом объективных потребностей общественного развития и всестороннего анализа подлежащих урегулированию социальных связей, а определяющая роль в этом должна принадлежать специалистам в сфере не только права, но и теории управления, экономики и иных наук⁴. В аналогичном ключе рассуждает и Б.В. Россинский, утверждая, что административно-правовая наука характеризуется выходом за сугубо юридические рамки, а в дальнейшем ее интегральные свойства будут только расширяться⁵.

В связи с тем, что потребность в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти выявилась в ходе проведения административной реформы, ее нормативно-правовое регулирование находится в зачаточном состоянии. Это проявляется в числе прочего в отсутствии легального определения данного понятия. Законодатель не сразу

¹ См.: *Филобокова Л.Ю., Жданкина А.Ю.* Научно-методическое обеспечение управления промышленным комплексом территории опережающего социально-экономического развития (на примере Сахалинской области): монография. М., 2020. С. 62.

² См.: *Ильин В.А., Шабунова А.А.* Социологическое измерение эффективности государственного управления // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* 2014. № 2 (32). С. 18-35.

³ См.: *Калабин А.Л., Боброва Е.И.* Полярные индексы как способ оценки эффективности управления регионом // *Математические методы в технике и технологиях – ММТТ.* 2019. Т. 6. С. 20-22.

⁴ См.: *Краснов Ю.К.* Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие. М., 2019. С. 25.

⁵ См.: *Россинский Б.В.* Интеграция науки административного права с другими отраслями знания // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2024. № 2. С. 216.

после начала административной реформы пришел к необходимости нормативно-правового закрепления оценки эффективности деятельности субъектов публичного управления. Первые шаги в этом направлении были предприняты в 2006-2007 гг., когда были внесены соответствующие дополнения¹ в федеральное законодательство. Первоначально внедренный подход получил развитие и на современном этапе, что отразилось на содержании нового законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. При этом методика оценки эффективности деятельности федеральных субъектов государственного управления как целостный механизм, основанный на единой нормативно-правовой основе, не сформирована. Оценка эффективности законодательно оформлена в отношении низовых уровней публичного управления – муниципального и регионального, что дает основания для предположения о реализации метода эксперимента на долгосрочной основе, с тем чтобы выявить позитивные модели и методы определения эффективности деятельности соответствующих субъектов с последующим их распространением на федеральные органы исполнительной власти. В одной из диссертаций по общей теории права, подготовленной после введения исследуемых правил, точно подмечены тенденции в практике правового экспериментирования, которые характерны и для рассматриваемого явления, а именно отсутствие надлежащей научной проработки вводимых новаций, а также повышение внимания государства к проведению комплексных социально-правовых экспериментов². Это справедливо и для оценки эффективности функционирования органов государственного управления, научная проработка которой не в полной мере соответствует цели повышения качества реализации исполнительной власти,

¹ См.: Ст. 26.3.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 (утратил силу).

² См.: *Ельцов В.Н.* Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 7-8.

охватывающей комплекс социальных институтов, от состояния которых зависит качество жизни населения и другие показатели благополучия социума. В связи с этим в научной литературе не всегда имеют место положительные отзывы о качестве нормативно-правового обеспечения оценки эффективности исполнительной власти на региональном уровне власти¹.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что ни в одном нормативном правовом акте понятийный аппарат не содержит соответствующей дефиниции. Такой подход вряд ли способствует реализации государственной политики по повышению качества и результативности публичного управления, поскольку четко сформулированное определение понятия эффективности деятельности органов исполнительной власти позволило бы сформировать определенную модель оценки, очертить пределы и предмет оценивания. Данная дефиниция должна быть основана на общепринятом понимании исследуемой терминологии.

Толкование слова «оценка» показывает однотипное его понимание в разных словарях. В одних случаях под оценкой понимается суждение, высказанное о качествах чего-либо². В других – она рассматривается как мнение об уровне, ценности или значении чего-либо³.

Эффективность, в свою очередь, толкуется как показатель результативности конкретного решения, который определяется соотношением достигнутого от его осуществления эффекта (результата) с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и

¹ См.: *Зинченко И.Ю.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 1 (9). С. 16.

² См.: *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 432.

³ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., дополненное. М., 2006. С. 486.

иными)¹. Другие словари содержат аналогичное по смыслу определение данного понятия. С этой точки зрения, возникает вопрос, чем руководствовались разработчики ряда федеральных законов и многочисленных документов стратегического планирования, указывая на необходимость проведения оценки результативности и эффективности той или иной деятельности, если последние являются синонимичными понятиями? При этом, если обратиться к оценке результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по ст. 30 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², то их показатели содержатся в едином перечне.

Рассматривая оценку эффективности в контексте возможности легального определения данного понятия, следует отталкиваться от того, что понимание оценки как «суждения» или «мнения» придает ей субъективный характер, исключающий перспективу использования ее в таком ракурсе в нормативных правовых актах. В легальном формате оценка должна быть обусловлена какими-либо объективными данными, на основе которых формируется соответствующее суждение. Следует учитывать, что административно-правовое регулирование носит организующий характер, и любая деятельность субъектов государственного управления предполагает применение каких-либо организационных мер, направленных на упорядочение функционирования управляемых объектов. Это вытекает из сущности организации как одной из основных функций государственного управления, предполагающей необходимость совершения определенных действий и принятия решений, которые способствуют обеспечению

¹ См.: *Золотоголов В.Г.* Экономика: энциклопедический словарь. Минск, 2003. С. 678.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; 2024. № 53 (ч. I), ст. 8550.

надлежащего функционирования органов исполнительной власти¹, что проявляется в числе прочего в эффективности их деятельности.

Следовательно, в определении понятия оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и иных субъектов публичного управления должно быть указание на то, что это комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными субъектами и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и иными) на основе заранее установленных критериев.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти имеет ряд особенностей, определяющих ее сущность и содержание.

1. Она осуществляется в рамках обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления, организационно-правовым способом которого в данном случае является контроль, который предполагает проверку достижения подконтрольным объектом необходимого и ожидаемого результата, а также путей и средств его достижения². В качестве его объекта рассматриваются многочисленные направления функционирования органов исполнительной власти, а полномочия соответствующих субъектов государственного управления по осуществлению контрольной деятельности в отношении органов исполнительной власти подкрепляются установлением для них корреспондирующих обязанностей в нормативных правовых актах статутного, регламентного и иного свойства³. Упор в этом направлении делается на поддержание государственной дисциплины, полноценное обеспечение которой служит залогом формирования идеальной модели

¹ См.: *Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1* / Под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 44.

² См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 186; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2020. № 2. С. 25.

³ См.: *Зубарев С.М.* Контроль как вид административного процесса // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2015. № 8 (12). С. 55.

государственного управления¹. Среди общих условий достижения такого его состояния Г.В. Атаманчук называет: 1) необходимость соблюдения работниками государственного аппарата установленных норм и правил, этических требований, принятых в системе государственного управления, которые не могут иметь исключений для тех или иных должностных лиц; 2) повышение требований к их служебному поведению в связи с замещением вышестоящих должностей в иерархической структуре аппарата государственного органа; 3) создание стимулов для формирования внутренней психологической ориентации на дисциплинированное поведение в управленческих процессах². В итоге государственной дисциплиной обеспечиваются важнейшие параметры государственного управления, в числе которых он выделяет: системность (ввиду организации взаимодействия множества субъектов); рациональность (в силу повышения продуктивности управленческих усилий); эффективность (в связи с гармонизацией управляющих воздействий и усиления их влияния на социум). В связи с этим упомянутый выше контроль должен обеспечить анализ результатов деятельности органов исполнительной власти, ключевыми аспектами которого выступают: выяснение того, действительно ли возник результат государственного управления; поиск и выявление источника такого результата; установление факта сочлененности и взаимозависимости между целями (задачами), моделями, лежащими в основе управленческих действий и решений, и реально достигнутыми результатами государственного управления³. На текущем этапе развития российской государственности упомянутый контроль обеспечивает и соблюдение законности, поскольку оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти получила характер нормативно регламентированной деятельности, что

¹ См.: *Фиалковская И.Д.* Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3 (2). С. 251.

² См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учебник. М., 2005. С. 294.

³ Там же. С. 427-429.

требует от субъектов, которым адресованы соответствующие правила, совершения необходимого комплекса управленческих действий для обязательного достижения установленных показателей функционирования.

2. Производить оценку вправе только те субъекты, которые прямо на это уполномочены нормативным правовым актом. Поскольку оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти является атрибутом государственного управления, основным субъектом оценивания являются органы государственного управления. Такое оценивание может осуществляться в отсутствие прямого организационного соподчинения, как это установлено применительно к оценке эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Оценка в данном случае производится в комплексном формате с участием Президента РФ и его администрации, Правительства РФ с привлечением комиссий Государственного Совета РФ по соответствующим направлениям. В названных правоотношениях такой формат является неизбежным ввиду федеративного характера государственного устройства и отсутствия прямой иерархической связи между высшим должностным лицом субъекта РФ и органами федерального государственного управления, несмотря на конституционно постулируемую единую систему публичной власти. Тем не менее потенциальные возможности дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования в данной сфере не исключают вероятности установления соответствующих правил внутри одного уровня в рамках федеративного устройства (например, для оценки Правительством РФ эффективности деятельности находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти).

Оценка эффективности деятельности субъектов государственного управления может осуществляться и гражданами¹ в рамках общественного

¹ Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в ред. от 24 марта 2023 г.) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их

контроля. Она также находится в плоскости административно-правового регулирования, поскольку на основе результатов общественного контроля принимаются публично-властные организационно-управленческие решения вплоть до проведения служебной проверки в отношении лиц, замещающих должности государственной гражданской службы категории «руководители», и привлечения их к дисциплинарной ответственности, а также выработки мер, направленных на повышение мотивации государственных гражданских служащих к добросовестному выполнению должностных обязанностей. Вместе с тем то, что в данном случае нормативно определено как «оценка эффективности», в полной мере таковой не является, поскольку, во-первых, она осуществляется на основе анализа субъективных мнений граждан по таким вопросам, как, например, комфортность условий в помещении органа, компетентность и вежливость сотрудников, во-вторых, граждане в рамках данной оценки не могут определить, насколько затраченные на осуществление управленческой деятельности ресурсы (трудовые, финансовые, материальные) соразмерны полученному результату, что является основным содержанием оценки эффективности. Поэтому такого рода оценку можно охарактеризовать как оценку деятельности, но не ее эффективности, в связи с чем анализ соответствующих правоотношений не входит в число задач настоящего исследования.

3. Оценка эффективности как деятельность, опосредованная правовыми нормами, для обеспечения единообразия и объективности при определении качества работы органов исполнительной власти не может быть реализована в отсутствие необходимых критериев оценивания. Их непредусмотренность нормативными правовыми актами означала бы отсутствие оснований для

региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51, ст. 7219; 2023. № 14, ст. 2438.

оценивания. Так, оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ осуществляется на основе ежегодно формируемых Администрацией Президента РФ докладов о фактических значениях основных и дополнительных социологических показателей по субъектам РФ за отчетный период, которые установлены указом Президента РФ¹. Никакие иные показатели, кроме тех, которые определены нормативным правовым актом, не могут быть использованы в качестве критериев оценивания их работы.

4. Оценка эффективности не может являться самоцелью; нормативно-правовое регулирование содержит какие-либо организационно-побудительные меры (позитивные санкции²) либо меры негативного характера. При этом первые, будучи направленными на поощрение участников правоотношений в связи с соблюдением ими установленного государством правопорядка и совершением социально полезных действий³, могут выходить за пределы административно-правового регулирования и охватываться действием норм других отраслей права, прежде всего финансового. В частности, по итогам оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации соответствующим бюджетам могут быть предоставлены дотации в целях обеспечения их сбалансированности для дальнейшего поощрения достижения наилучших значений показателей⁴. Применение негативных мер

¹ Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 49 (ч. V), ст. 7576.

² См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11; Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / Под ред. А.В. Малько. М., 2016. С. 261-276.

³ См.: Магомедханов М.М. О позитивных и негативных санкциях правовых норм // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: общественные науки. 2014. № 2. С. 48.

⁴ См.: ч. 11 ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2024. № 53 (ч. I), ст. 8498.

обуславливает возникновение неблагоприятных последствий для органов исполнительной власти и их должностных лиц. В частности, если управление на территории особой экономической зоны признано неэффективным, то возможно досрочное прекращение ее функционирования, что является негативным фактором для исполнительных органов субъектов РФ, которым были переданы полномочия по управлению особой экономической зоной¹. Отрицательная оценка их деятельности означает для них репутационные потери и возврат региона к прежним параметрам развития без названного инструмента стимулирования экономического роста.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти является одним из ключевых направлений продолжающейся в Российской Федерации административной реформы, однако для четкого понимания данного понятия требуется его легальное определение, отражающее все его основные признаки. В связи с этим в качестве такой оценки следует рассматривать комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными субъектами государственного управления и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и иными) на основе заранее определенных критериев.

Нормативное основание оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти образуют нормативные правовые акты, так или иначе регламентирующие сопоставление результатов их функционирования с теми показателями, достижение которых показывает соответствие содержания их деятельности и степени позитивного воздействия на закрепленную за ними сферу отношений намеченным при их формировании целям.

¹ См.: п. 16 Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 (в ред. от 29 февраля 2024 г.) «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 29, ст. 4820; 2024. № 10, ст. 1416.

Характерными особенностями нормативного основания оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются следующие.

1. Отсутствие единой законодательной основы данной деятельности. Эффективность является одним из ключевых понятий современного государственного управления, но поскольку ее оценка ранее относилась к инструментарию других наук (социологических, экономических и иных), то в законодательных актах она не находила отражения. В частности, Конституция РФ¹ в изначальной редакции не оперировала понятием эффективности, однако последние внесенные в нее системные поправки показали некоторый сдвиг в сторону установления необходимости повышения эффективности государственной деятельности (в частности, это касается организации пенсионного обеспечения граждан). В то же время органы исполнительной власти конституционно-правовое регулирование в части оценки эффективности их деятельности охватывает постольку, поскольку упоминает органы государственной власти вкупе с органами местного самоуправления как субъектов, призванных осуществлять взаимодействие для обеспечения единства системы публичной власти (ч. 3 ст. 132). При этом из данной системы деятельность органов исполнительной власти как объект оценки эффективности специально не вычленяется.

Отсутствием четко сформулированного конституционно-правового основания оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти определяется текущее состояние федерального законодательства, в котором не нашлось места уточнению дефинитивных признаков и содержания данной деятельности в целом. Отчасти это объясняется недостаточной конкретностью конституционно-правовых положений об органах исполнительной власти, основы организации и функционирования которых не нашли отражения в федеральном законодательстве. Не

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

воспринимаются законодателем и разработанные учеными различные концепции соответствующего законодательного акта (о системе органов исполнительной власти, о системе государственного управления), а в законе с подобным наименованием и могли бы быть изложены основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Это можно объяснить крайне сложным характером подобных разработок, в связи с чем нормативное регулирование в данном направлении может развиваться поэтапно: с принятия федерального закона, регулирующего правовое положение федеральных органов исполнительной власти, а впоследствии – всей системы исполнительной власти (государственного управления) в целом. Применительно к федеральному уровню государственного управления довольно убедительные доводы в поддержку принятия федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти» высказывает М.А. Захарова, предлагая его возможную структуру¹, в которую вполне могут быть интегрированы правила оценки их эффективности их функционирования.

2. Отсутствие системности нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Говоря о системности нормативно-правового регулирования, следует указать на необходимость обеспечения надлежащего сочетания законодательного и подзаконного регулирования. Но о таком его состоянии в настоящее время говорить не приходится. Любая система представляет собой упорядоченную совокупность взаимообусловленных и взаимосвязанных элементов. Она может быть выражена в форме организации процессов и явлений, обеспечивающей единство и целостность закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей². Однако оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти с точки зрения нормативно-

¹ См.: *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 199-203.

² См.: *Мальшевский А.Ф.* Философско-терминологический словарь. Калуга, 2004. С. 35.

правового регулирования представляет собой выявляемый при помощи метода синтеза перечень видов деятельности различных органов публичной власти, направленных на определение соответствия результатов функционирования субъектов государственного управления намеченным целям и задачам их деятельности. При этом оценка эффективности рассматривается либо в отраслевом (межотраслевом) аспекте, либо с точки зрения уровня реализации исполнительной власти. В первом случае принимаются нормативные правовые акты, указывающие на необходимость оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в каком-либо сегменте государственного управления, а во втором – законодательно определяется объект оценки с точки зрения федеративного устройства (в настоящее время единой моделью оценки охватывается деятельность только исполнительных органов субъектов РФ, а по федеральным органам исполнительной власти имеется лишь легальное закрепление термина «оценка эффективности» без ее регламентации). Соответственно, выявленное состояние нормативно-правового регулирования не может характеризовать оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти как системное явление.

3. Нестабильность нормативно-правового регулирования. Указанная особенность носит условный характер, поскольку оценивать эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти на основе какого-либо единого нормативного правового акта не представляется возможным ввиду его отсутствия. В то же время в отношении исполнительных органов субъектов РФ применяются единые показатели эффективности, утверждаемые Президентом РФ во исполнение требований ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Вместе с тем данные показатели не отличаются постоянством, о чем говорит их постоянная смена: в настоящее

время действует уже шестой указ Президента РФ по этому вопросу. До этого аналогичные указы принимались в 2007¹, 2012², 2017³, 2019⁴ и 2021⁵ гг.

В перспективе оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти может сложиться как поединститут административного права, представляющий собой упорядоченную совокупность правовых норм, регламентирующих конкретную разновидность общественных отношений, находящихся в рамках административно-правового института органов исполнительной власти. Однако для этого требуется повышение качества и системности регулирования данной деятельности, достижение его полноты. Способствовать этому может выделение видов оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти, поскольку каждый из них должен представлять собой ориентир для законодателя и иных субъектов нормотворческой деятельности с точки зрения обеспечения целенаправленности правовой политики в области обеспечения качества государственного управления. По признаку федеративного устройства необходимо назвать: 1) оценку эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти; 2) оценку эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации. В зависимости

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3256 (утратил силу).

² См.: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4774 (утратил силу).

³ См.: Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 47, ст. 6963 (утратил силу).

⁴ См.: Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 17, ст. 2078 (утратил силу).

⁵ См.: Указ Президента РФ 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6, ст. 966 (утратил силу).

от функций органов исполнительной власти следует выделить: 1) оценку эффективности предоставления государственных услуг; 2) оценку эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

Поскольку оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти охватывается действием прежде всего норм административного права, необходимо обратиться также к понятию административно-правового регулирования такой оценки. Термин «административно-правовое регулирование» довольно часто употребляется в научной литературе в привязке к каким-либо отраслям или сферам государственного управления либо видам деятельности, на которые распространяется действие административно-правовых норм. В то же время его содержание крайне редко раскрывается по причине самоочевидности для авторов соответствующих публикаций его наполнения, обусловленного деятельностью органов исполнительной власти по применению различных средств управленческого воздействия на подвластные объекты. Поэтому первоочередное внимание уделяется анализу правовых основ данной деятельности, проблем правоприменения и разработке рекомендаций по ее совершенствованию.

Кроме того, в научной и учебной литературе упор делается на производных терминах, таких как предмет, метод, механизм административно-правового регулирования без уделения должного внимания основному понятию. При этом суть механизма административно-правового регулирования связывается с юридическими средствами, используемыми для упорядочения государственно-управленческих отношений. В частности, А.П. Шергин обозначает механизм административно-правового регулирования в виде системного образования содержащихся в административно-правовых нормах правовых средств, приводящих общественные отношения публичного типа в упорядоченное состояние¹.

¹ См.: Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 12.

С.Н. Зайкова также включает в содержание указанного механизма нормативно определенный комплекс административно-правовых средств, которые реализуются в установленном порядке для упорядочения социальных связей, дополняя данную формулировку указанием на их целевое предназначение, а именно на необходимость достижения целей государственного управления¹.

Вместе с тем все подобные определения представляют собой адаптацию к специфике административного права общетеоретической дефиниции механизма правового регулирования, представляющего собой в трактовке А.В. Малько систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом для приведения социальных отношений в состояние упорядоченности и способствующих реализации субъектами права своих интересов².

Однако для выявления сути административно-правового регулирования первичным должно быть обращение к общетеоретическому понятию правового регулирования. Содержание юридических словарей показывает его отождествление с процессом воздействия государства на социальные связи при помощи правовых норм, а его предметом выступает соответствующая форма таких отношений, которая регламентирована определенной группой норм права³.

Такое понимание правового регулирования ставит знак равенства между ним и нормативно-правовым регулированием, что отражается на соответствующих представлениях и в отраслевых юридических науках. В частности, А.П. Корневым административно-правовое регулирование сведено к упорядочению управленческих правоотношений, установлению при помощи

¹ См.: Зайкова С.Н. Соотношение понятий «Административно-правовой механизм» и «Административно-правовое регулирование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4. С. 312.

² См.: Теория государства и права: учебник / Под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М., 2014. С. 297.

³ См.: Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М., 2010. С. 640.

административно-правовых норм прав и обязанностей участвующих в них субъектов¹.

А.Н. Жеребцов, Н.В. Павлов и А.В. Юшко усматривают в административно-правовом регулировании определенный вид воздействия права на субъектов государственно-управленческих отношений, а в его механизме – желаемую и абстрактную модель такого воздействия, которая ориентирована на устранение противоречий и пробелов в административно-правовых нормах, а также на повышение эффективности государственно-управленческой деятельности².

Наличие подобных позиций определяется не только частными общетеоретическими воззрениями, но и спецификой понимания в отдельных источниках регулятивной функции административного права, которая рассматривается в контексте закрепления правовыми нормами различных явлений государственно-управленческой действительности, включая определение правового статуса различных субъектов административного права, гарантий защиты и охраны их прав, свобод и законных интересов, правил применения к ним мер административного принуждения, установление правовых основ государственного управления, порядка организации и деятельности органов исполнительной власти³.

Вместе с тем содержание научной литературы по общей теории права отражает и более сложные представления о правовом регулировании, не сводимые исключительно к нормативной регламентации тех или иных социальных связей. По мнению С.С. Алексеева, оно представляет собой реализуемое на основе системы правовых средств (норм права, правоотношений, индивидуальных предписаний и т.д.) нормативно-

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х ч. Ч. I. М., 1999. С. 44.

² См.: Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений: монография. М., 2025. С. 37.

³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2011. С. 24-25.

организационное, результативное воздействие на общественные отношения для их упорядочения, развития и охраны сообразно потребностям социума¹.

Понимание правового регулирования, связывающего его с воздействием на социальные отношения при помощи правовых средств, нашло отражение и в административно-правовой науке. В наиболее общем виде понятие административно-правового регулирования сформулировано А.А. Савостиным как сфокусированное воздействие законодательно урегулированной системы административно-правовых средств на государственно-управленческие отношения². А.И. Стахов и П.И. Кононов рассматривают его в несколько более развернутом формате в качестве целенаправленного воздействия системы административно-правовых правовых средств на общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, которое ориентировано на обеспечение защищенности прав и законных интересов публичных и частных субъектов³.

Однако вряд ли можно признать убедительной позицию, заменяющую воздействие правовых средств на общественные отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти на их применение⁴, поскольку последнее понятие является гораздо более узким, нежели воздействие, которое может влиять на состояние социальных связей не только через правоприменительную деятельность, но и через нормотворческую.

Административно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти имеет свою специфику, которая определяется тем, что это относительно новое явление в российской правовой действительности. Если административно-правовое регулирование в народнохозяйственных, социально-культурных и иных отраслях и сферах

¹ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 209.

² См.: *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 12.

³ См.: *Стахов А.И., Кононов П.И.* Административное право России: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 51.

⁴ См.: *Блинов А.Г.* О понятии административно-правового регулирования // *Право и государственность*. 2024. № 4 (5). С. 46.

государственного управления имеет давнюю историю, то рассматриваемое в настоящем исследовании понятие начало оформляться лишь в ХХІ веке в контексте проводимого административного реформирования, имея целью повышение качества управленческих процессов, обеспечение наглядности результатов организующей деятельности органов исполнительной власти.

Кроме того, административно-правовое регулирование оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти основано на сочетании прямого государственного управления и косвенного (опосредованного) воздействия на объекты управления, получившего распространение в области экономики, но не исключающего охват и иных областей¹. Прямое обусловлено тем, что оно осуществляется внутри системы исполнительной власти в рамках постановки целей, задач и планируемых показателей и проверки их достижения в деятельности органов регионального уровня как нижнего звена государственного управления. Косвенное выражено в том, что оно выходит за пределы собственно данной системы и рассчитано на поступательное развитие и укрепление общественных отношений, связанных с реализацией экономических, социальных, культурных и иных прав граждан и организаций, повышением благосостояния членов социума, производственного потенциала страны. Поэтому оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти не замыкается на их внутрисистемных связях в механизме государственного управления, но и, помимо этого, охватывает проверку состояния объектов управления вне системы данных органов.

Еще одна особенность административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти состоит в том, что она предполагает нормотворческую и правоприменительную деятельность лишь федеральных органов государственной власти, минуя региональный компонент, который не может быть задействован во

¹ См.: Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 119.

избежание необъективной оценки исполнительными органами субъектов РФ эффективности своей собственной деятельности. При этом нормотворческая часть административно-правового регулирования преимущественно представлена подзаконными актами федеральных органов государственного управления, рассчитанными на оценку эффективности региональных органов исполнительной власти.

На современном этапе ключевое значение для содержания административно-правового регулирования имеет административно-правовая политика, которая способствует модернизации соответствующих правовых норм, форм и методов управленческой деятельности, формированию оптимальной конфигурации тех или иных институтов административного права¹. Сама по себе оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти сложилась как одно из направлений современной административно-правовой политики ввиду необходимости повышения качества государственно-управленческой деятельности. Однако административно-правовое регулирование такой оценки отличается недостаточной развитостью рассматриваемой политики ввиду фрагментарности ее научного обоснования, что определяет отсутствие всеохватывающей и устойчивой нормативной основы осуществления оценки эффективности.

Таким образом, исходя из рассмотренных в настоящем параграфе вопросов можно сформулировать ключевые для данной тематики определения понятий, которые являются основополагающими для дальнейшего исследования поставленных в диссертации задач:

1) оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти – это комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными субъектами государственного управления и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности

¹ См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под. ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 142.

результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми) на основе заранее определенных критериев;

2) административно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти следует рассматривать в качестве целенаправленного воздействия федеральных органов государственной власти, уполномоченных на осуществление нормотворчества и правоприменения, на содержание и состояние оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти через установление и реализацию правовых средств такой оценки сообразно текущим приоритетам правовой политики в сфере административного реформирования.

Для повышения системности регулирования оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти, достижения ее полноты требуется выделить виды такой оценки, поскольку каждый из них должен представлять собой ориентир для законодателя и иных субъектов нормотворческой деятельности с точки зрения обеспечения целенаправленности правовой политики в области обеспечения качества государственного управления. По признаку федеративного устройства необходимо назвать: 1) оценку эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти; 2) оценку эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации. В зависимости от функций органов исполнительной власти следует выделить: 1) оценку эффективности предоставления государственных услуг; 2) оценку эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

1.2. Правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

Принцип (от лат. *prīncipium* – начало) рассматривается как основное, исходное положение какого-либо учения, теории¹ либо как основное

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дополненное. М., 2006. С. 595.

правило, руководящее положение, установка для какой-либо деятельности¹. С точки зрения философского понимания принцип представляет собой основную особенность в устройстве чего-либо². Поскольку оценка эффективности функционирования органов исполнительной власти представляет собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на проверку соответствия достигнутых результатов запланированным, принципы такой оценки необходимо рассматривать в деятельностном ракурсе, а именно в виде основополагающих положений, исходных начал соответствующей деятельности.

В рамках юридического исследования важно определить правовые принципы осуществления той или иной деятельности. В то же время применительно к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти исследователь имеет дело с затрудняющими их выявление факторами.

Во-первых, с точки зрения федерального законодательства подлежит оценке результативность функционирования не всей системы органов исполнительной власти. Деятельность Президента РФ как субъекта исполнительной власти, под общим руководством которого находится Правительство РФ, не является объектом оценки. Об этом свидетельствуют как положения Конституции РФ, так и федерального законодательства, в которых отсутствуют соответствующие нормы. В отношении Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти также нормативно не сформулированы четко выраженные инструменты оценивания. Существуют механизмы, позволяющие лишь косвенно оценивать эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти, но не всех, а только тех, компетенция которых непосредственно связана с предметом оценивания, выраженном в законодательных и подзаконных актах. В частности, речь идет об эффективности контрольно-надзорной деятельности

¹ См.: Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. СПб., 2000. С. 984.

² См.: Малышевский А.Ф. Философско-терминологический словарь. Калуга, 2004. С. 32.

тех органов, у которых имеются соответствующие полномочия¹. Кроме того, эффективность функционирования особых экономических зон² и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя³ показывает уровень организации работы в этом направлении органов исполнительной власти, имеющих к этому отношение, – Правительства РФ и Министерства экономического развития РФ. Соответственно, принципы оценки эффективности их деятельности с точки зрения всеобъемлющего охвата всех направлений их функционирования определить довольно проблематично.

Во-вторых, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти представляет собой новое направление юридических исследований. Нельзя сказать, что эффективность их функционирования не подвергалась научному анализу, но имеющиеся в данной сфере труды содержат общие представления об эффективности, которые сопровождаются суждениями о ее повышении. Наиболее обстоятельно этот вопрос был изучен О.В. Шмальной, которая сформулировала дефиницию эффективности исполнительной власти как состояния ее организации и реализации, способствующего достижению юридическими средствами закрепленных правом целей, отражающих уравновешенное состояние интересов разных социальных групп, базирующихся на ценностно-ориентированном

¹ См.: ст. 30 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 (в ред. от 29 февраля 2024 г.) «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 29, ст. 4820; 2024. № 10, ст. 1416.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1368 (в ред. от 3 июня 2017 г.) «Об утверждении Правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 51, ч. III, ст. 7350; 2017. № 24, ст. 3531.

содержании правового регулирования и подлежащих эмпирическому подтверждению с помощью правового мониторинга¹.

Однако административно-правовая теория не располагает масштабными наработками, обеспечивающими становление правового инструментария оценивания результативности деятельности органов исполнительной власти. Такой инструментарий разрабатывался всегда в плоскости экономических и математических наук. Однако текущие тенденции развития государственного управления показывают необходимость совершенствования нормативного регулирования оценки эффективности их деятельности. Задача правовой, в первую очередь административно-правовой, теории состоит в том, чтобы разработать базовые начала оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти, на которых должно быть основано соответствующее законодательство. В настоящее время нормативно-правовое регулирование данной деятельности характеризуется фрагментарностью, не позволяющей достаточно четко определить содержание ее принципов.

В-третьих, неурегулированной правовыми нормами остается дефиниция не только оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, но самой эффективности. Это усложняет формулирование определения понятия принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, поскольку необходимо выявление содержания понятия эффективности. Законодатель связывает эффективность функционирования данных органов со стратегическим планированием – в рамках реализации принципа соответствия показателей целям, когда предусмотренные актами стратегического планирования показатели должны коррелировать с целями обеспечения безопасности и

¹ См.: Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 13.

социально-экономического развития страны¹. Представляется, что на эффективность деятельности органов исполнительной власти необходим более узкий взгляд, поскольку оцениванию в конечном счете подлежат результаты работы конкретных органов, которые должны сопоставляться с намеченными показателями и целями, причем не в абстрактном формате (обеспечение безопасности и социально-экономического развития), а в выражении, показывающем желаемое состояние находящейся в ведении органа сферы или отрасли государственного управления. Кроме того, важно установление субъекта оценивания. Учитывая предусмотренность в обновленной Конституции РФ единой системы публичной власти, ее подсистемы также характеризуются единством, в том числе и исполнительная власть. В системе данной ветви власти оценивание должно быть построено на основе вертикали государственного управления. Поэтому оценивание функционирования региональных органов исполнительной власти вряд ли может замыкаться на реализации контрольных полномочий высших региональных органов государственного управления в отношении отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ. В этом случае важны начала объективности оценки, что могут обеспечить в данном случае федеральные структуры государственного управления. В любом случае субъект оценивания должен находиться по отношению к органу, эффективность деятельности которого оценивается, на более высоком уровне государственного управления.

Изучение проблемы принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти сопряжено прежде всего с обращением к категории принципов права. Теория государства и права их рассматривает в наиболее общем виде – как основные идеи, выражающие сущность права, направляющие конструкции правотворческой деятельности государства².

¹ См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

² См.: *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2023. С. 370.

При этом указанная наука концентрирует свое внимание на общих принципах права, которые имеют для него наибольшее, фундаментальное значение (принципы законности, справедливости, гуманизма, демократизма, равноправия, презумпции невиновности, независимости правосудия и др.).

В то же время выделяются и отраслевые принципы, характерные для той или иной отрасли права, а также имеющие более узкую направленность принципы отдельных правовых институтов¹. Последние являются основополагающими, руководящими началами, которые направляют правотворческую деятельность по разработке и принятию норм, регулирующих группу однородных правоотношений.

Оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти следует рассматривать как формирующийся институт административного права. В данном случае речь, как правило, не идет об общеправовых принципах (за исключением отдельных – законности, гласности), поскольку соответствующая совокупность норм направлена на урегулирование правоотношений довольно узкого содержания. В данном ключе уместно говорить не о принципах права, а о правовых принципах. Принципы права характеризуют его как целостный общественный феномен, как систему общеобязательных правил поведения. Что касается правовых принципов, то согласно одной из версий их нужно рассматривать как абстрактное требование руководствоваться в своих действиях и оценках правовой ценностью².

Данная точка зрения является недостаточно конкретной и спорной, особенно когда под правовой ценностью понимается синтетическая ценность, являющаяся результатом согласования интересов различных

¹ См.: Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.Б. Исакова. М., 2023. С. 63.

² См.: Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. М.М. Рассолова, А.И. Клименко. М., 2021. С. 160.

общностей людей в процессе социального взаимодействия¹. Представляется, что правовые принципы выражаются через основополагающие правила поведения, характеризующие исходные начала осуществления какой-либо деятельности, прямо закрепленные в правовых нормах или не закрепленные, но однозначно вытекающие из содержания комплекса правовых норм. Таким образом, для правовых принципов важно оформление через совокупность правовых норм. При этом необязательно, чтобы такие принципы изначально были сформулированы в юридической науке. Если та или иная социальная деятельность на первичном этапе своего развития не охватывалась нормативно-правовым регулированием, но основывалась на каких-либо принципах – экономических, управленческих или иных, то после ее нормативно-правового оформления данные принципы приобретают правовые очертания и, соответственно, становятся правовыми, будучи прямо закрепленными в правовых нормах или вытекая из их содержания.

Оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти как находящемуся на этапе становления институту административного права присущи правовые принципы, которые одновременно необходимо рассматривать как принципы соответствующего административно-правового института. Последние отчасти являются производными от принципов административного права, отчасти имеют собственную специфику, обусловленную природой рассматриваемой деятельности.

Что касается принципов административного права, то теория данной науки по этому вопросу не является в достаточной степени разработанной и завершенной². Длительное время с учетом генетической взаимосвязи административного права с теорией государственного управления принципы административного права рассматривались в тесной связи именно с

¹ См.: *Клименко А.И.* Правовые ценности и принципы как содержательное основание законодательства современного государства // *Юридическая техника.* 2020. № 14. С. 167-168.

² См.: *Давыдов К.В.* Принципы административного права: к построению универсальной системы // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2019. № 4 (39). С. 152.

процессом государственного управления, что нередко обуславливало смешение принципов административного права и государственного управления. Данное смешение сохранилось и в современной административно-правовой науке¹. Тем не менее полностью отождествлять принципы административного права и принципы государственного управления вряд ли уместно. Последние не всегда вытекают из текста правовых норм и могут отражать идеологические требования к содержанию и процессу государственного управления. Например, принцип ответственного государственного управления связывается с ответственностью органов исполнительной власти, которая в настоящее время не имеет проявления в конкретных мерах юридического наказания, а выражается в своего рода коллективном долге органа государственного управления перед обществом, то есть речь идет о так называемой позитивной ответственности.

В отношении принципов административного права разными авторами предлагаются разные наборы принципов. В частности, А.М. Волков и А.С. Дугенец выделяют принципы: законности; единства; недопустимости противопоставления законности и целесообразности; неотвратимости наказания; взаимосвязи законности и культурности; презумпции невиновности; защиты прав и свобод человека; приоритета прав и свобод человека и гражданина; пропорциональности; недискриминации; прозрачности и открытости администрации². Данный перечень выглядит довольно спорным с учетом того, что отдельные принципы не являются характеризующими административное право в целом (презумпция невиновности и неотвратимости наказания) либо предельно абстрактны и не вытекают из содержания законодательства (взаимосвязи законности и культурности).

¹ См.: Зюзин В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3-1. С. 167-168.

² См.: Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М., 2017. С. 23-27.

Согласно другой версии, среди принципов административного права выделяются принципы: приоритета личности и ее интересов в жизни общества; разделения властей; законности; гласности; ответственности; федерализма¹. Если привести другие примеры выделения принципов административного права, то в соответствующих перечнях можно также увидеть некий их произвольно взятый набор, который у разных авторов имеет как совпадения, так существенные различия.

Применительно к данному исследованию принципы административного права и принципы государственного управления представляют интерес постольку, поскольку представляют собой фундаментальную основу, из которой проистекают базовые начала оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. В связи с этим важна постановка вопроса о выделении эффективности как одного из основополагающих положений, определяющих содержание и направленность административно-правового регулирования функционирования органов исполнительной власти. Уже давно в отечественных и зарубежных работах по административному праву поднимается вопрос об эффективности как о принципе данной отрасли права. В частности, в том наборе, который предложен С.Д. Князовым², выделен принцип обеспечения эффективного общественного развития, который не может быть реализован без эффективной организации функционирования органов исполнительной власти.

Представитель немецкой теории административного права К.-П. Зоммерманн, рассуждая о его принципах, отмечает важность учета экономических концепций, концепций в области менеджмента как фактора повышения результативности административной деятельности, акцентируя при этом внимание на проблеме эффективности как оптимального средства

¹ См.: Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 36-38.

² См.: Князов С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 42-47.

для достижения целей данной деятельности. Отсюда эффективность рассматривается им как один из важнейших принципов административного права¹.

В то же время в российской реальности принцип эффективного функционирования органов исполнительной власти как принцип административного права в полной мере не сложился из-за отмеченной фрагментарности законодательного регулирования соответствующих правоотношений. Поэтому важно сформировать в законодательстве базовые положения об эффективности государственного управления. В частности, можно отметить наработки Э.В. Талапиной по содержанию проекта федерального закона об основах государственного управления, где предлагается выделить принцип эффективности и результативности государственного управления².

Указанные базовые положения должны содержать дефинитивные конструкции эффективности деятельности органов исполнительной власти, ее принципов, а также сами эти принципы. В первую очередь, это должны быть чисто правовые принципы, свойственные административному праву, – приоритета прав и свобод личности, законности, единства системы исполнительной власти, гласности. Кроме того, высказываемая в научных трудах идея о необходимости учета экономических концепций показывает целесообразность правового оформления тех основополагающих идей об оценке эффективности, которые сложились в экономической литературе. В частности, выделяются принципы системного подхода к формированию результата оценки эффективности; научности; обеспечения устойчивого развития; количественной оценки; качественной существенности и полезности результатов; проверяемости результатов деятельности; достаточности; гибкости и единообразия информации о структуре

¹ См.: Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 75.

² См.: Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 98.

эффективности функционирования; наглядности и понятности информации¹. Если нормотворческая работа законодателя будет направлена на всестороннее закрепление в законодательстве соответствующих базовых положений, то можно будет говорить о качественном наполнении института оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Таким образом, принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются принципами формирующегося института административного права, нормы которого должны выражать и конкретизировать содержание более общего принципа – эффективности государственного управления, который современная административно-правовая наука рассматривает как принцип административного права. Если отталкиваться от содержания базовых понятий, рассмотренных в настоящей работе, правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти представляют собой закрепленные в правовых нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, на которых построена деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по проверке соответствия результатов деятельности находящихся на нижестоящем уровне государственного управления органов исполнительной власти намеченным показателям и целям, показывающим желаемое состояние находящейся в их ведении сферы или отрасли государственного управления.

В зависимости от степени охвата регулируемых нормами административного права общественных отношений правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти можно подразделить на общие и специальные. Общие характерны для всей системы административно-правового регулирования и включают в себя принципы приоритета прав и свобод личности, законности, единства системы исполнительной власти, гласности. Специальные рассчитаны, собственно, на

¹ См.: Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 17. С. 29-32.

оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, объединяя принципы: системного подхода к формированию результата оценки эффективности; обеспечения устойчивого развития; количественной оценки; качественной существенности и полезности результатов; достаточности.

Анализ содержания нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти показал следующее выражение общих ее принципов.

1. *Принцип приоритета прав и свобод личности.* Оценка эффективности функционирования органов исполнительной власти базируется на данном принципе ввиду того, что данные органы в ходе осуществления своей деятельности должны выполнять конституционно установленную обязанность по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, объявленных высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Как отметил Конституционный Суд РФ, он пронизывает все содержание Основного Закона, «это конституционная реальность, с которой нельзя не считаться»¹. Правовое положение личности, определяемое ее правами и свободами, определяется нормами Конституции РФ, однако именно административно-правовые нормы устанавливают порядок реализации этих прав и свобод во взаимоотношениях граждан с органами исполнительной

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3424.

власти, формируя их административно-правовой статус¹. Традиционно применяемые в сфере функционирования государственной администрации нормы административного права закрепляют статичное состояние административно-правового статуса личности, устанавливая саму возможность пользоваться правами и свободами, соответствующий механизм их реализации и защиты. В то же время нормы об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти содержат инструментарий комплексной проверки соблюдения и защищенности прав и свобод человека и гражданина. Подзаконное регулирование, осуществляемое Президентом РФ в этой сфере, как раз и направлено на то, чтобы определить состояние их реализации. При этом устанавливаются индикаторы, обеспечивающие оценку соблюдения конкретных экономических, социальных, жилищных, культурных, образовательных, спортивных, экологических прав на основе наличия возможности получения соответствующих количественных показателей. В частности, это касается таких индикаторов, как уровень образования, удовлетворенность условиями для занятия спортом и физкультурой, уровень бедности, количество улучшивших свои жилищные условия семей, качество окружающей среды². В то же время для оценки соблюдения политических прав граждан (проводить публичные мероприятия, обращаться в публично-властные органы, создавать общественные объединения, участвовать в управлении делами государства) закономерно не выведены специальные индикаторы, поскольку на основе количественного выражения их реализации сложно достоверно определить масштабы их возможного нарушения. Все это охватывается общим показателем – «уровень доверия к власти».

2. *Принцип законности.* В отдельных научных источниках данный принцип определяется как первостепенный, возглавляющий систему

¹ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 29.

² См.: Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

принципов административного права, ввиду его основополагающего значения для системы правопорядка и необходимости полного подчинения ему субъектов правоприменительной деятельности, обязанных руководствоваться в своей деятельности исключительно законом и воздерживаться от совершения действий, которые не охватываются их компетенцией¹. Минуя дискуссии о примате указанного принципа по отношению к предыдущему, следует отметить необходимость его безоговорочного соблюдения в сфере государственного управления, в том числе и при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. Большое внимание ему уделялось в советской науке административного права. В частности, А.Е. Лунев рассматривал его как единообразное, точное, творческое и сознательное исполнение законов, осуществление субъектами государственного управления действий, определяемых содержанием отраженной в законодательстве государственной воли, а также как принятие управленческих решений в определенной форме в рамках установленного порядка². В настоящее время многими учеными он рассматривается в том же ключе³. Однако в условиях современной российской действительности такое понимание принципа законности выглядит однобоким, на что было обращено внимание Д.Н. Бахрахом, указавшим на возможность поддержания законности в данном формате и в государствах с недемократическими режимами правления. Содержание этого принципа определяется также качеством принимаемых законов, их соответствием морально-этическим нормам, объективно сложившимся общественным отношениям, достигнутому экономическому уровню и

¹ См.: Бекетов О.И., Сургутсков В.И. Принципы административного права: содержание и особенности реализации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2024. № 4 (70). С. 30.

² См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М., 1978. С. 52.

³ См.: Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 13-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 32; Мигачев Ю.И., Петров М.П., Шамрин М.Ю. Методология и методика административно-правовых исследований: учебное пособие. М., 2019. С. 20.

состоянию культуры¹. В правовом государстве законодательство должно постоянно совершенствоваться, адаптируясь к перманентно трансформирующимся социальным связям, а законотворческая деятельность должна характеризоваться повышением требований к юридической технике, обеспечивая формирование соответствующей современным реалиям нормативно-правовой базы². Если исходить из изложенного постулата, то принцип законности при осуществлении оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти должен проявляться не только в неукоснительном исполнении требований соответствующего законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, но и в высоком качестве нормативно-правового регулирования, его связанности с объективными потребностями социума в надлежащем государственном управлении. Поэтому для полноценной реализации данного принципа необходимо наполнение исследуемого института новыми правовыми нормами, охватывающими всю государственно-управленческую деятельность, а не только ее региональный уровень.

3. *Принцип баланса публичных и частных интересов.* Данный принцип рассматривается как один из ключевых в правовой системе³, находя свое выражение в различных отраслях права, в том числе и в административном. Последнее, будучи отраслью публичного права, регулирует правоотношения соответствующей его характеру направленности. Оно ориентировано на удовлетворение публичного интереса, содержание которого образует объективно существующий и осознанный государством общественный интерес, выраженный через усредненные групповые и личные интересы. При этом без удовлетворения публичного интереса невозможна реализация

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 737-738.

² См.: Савостин А.А. Принцип законности в системе принципов административной ответственности: понятие, признаки, элементы и особенности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 198.

³ См.: Попов А.И. Проблемы баланса частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. № 4 (54). С. 45.

частных интересов, с помощью которой обеспечивается стабильное функционирование государства, социума и всех его слоев. Выделение принципа баланса публичных и частных интересов несколько не умаляет значение ранее названного принципа приоритета прав и свобод личности. Он остается незыблемым, однако не следует переоценивать значение частных интересов, что имело место в нашем государстве в 1990-е гг. и привело к повышению социальной напряженности, кризису в экономике и ухудшению качества жизни граждан. Поэтому естественным для административно-правового регулирования является поиск вариантов достижения баланса публичных и частных интересов, что особенно характерно для таких институтов административного права, как институты органов исполнительной власти, государственной службы, административного процесса, административного принуждения, обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти¹. Рассматриваемый принцип также в полной мере распространяется на правовое обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Если обратиться к Указу Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации», то содержащиеся в нем критерии оценки эффективности явно отражают усредненные групповые и индивидуальные интересы, связанные с потребностями в снижении уровня бедности, улучшении жилищных условий, повышении среднедушевого дохода населения и т.д., что в совокупности образует публичный интерес. Одновременно через его достижение реализуются частные потребности конкретных граждан. Баланс публичных и частных интересов

¹ См.: *Альхименко В.В., Салищева Н.Г., Гришковец А.А.* Публичный интерес в административном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 100-105.

характеризуется подвижностью¹, что позволяет в наибольшей степени обеспечить приоритет прав и свобод личности и, вместе с тем, реализовать актуальные публичные интересы. На этом выстроена и оценка эффективности функционирования органов исполнительной власти, что проявляется в частой коррекции индикаторов эффективности.

4. *Принцип единства системы исполнительной власти.* Указанный принцип в отличие от ранее названных не является общеправовым, но он имеет корневое значение для организации государственного управления в России, в том числе и в области оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Одновременно он рассматривается как один из ключевых принципов административного права², опосредующий весь властно-организующий механизм функционирования государственной администрации. В новых конституционных реалиях принцип единства системы исполнительной власти получил существенное усиление. Обновленный вариант Конституции РФ дважды упоминает о единой системе публичной власти. В одном случае говорится об обусловливающем такую системность полномочии Президента РФ по обеспечению взаимодействия и согласованного функционирования входящих в нее органов (ч. 2 ст. 80), в другом – о единстве органов государственной и муниципальной власти в контексте повышения эффективности выполнения стоящих перед ними задач (ч. 3 ст. 132).

Указанной конституционной новеллой была вызвана волна научных обсуждений вопроса о единой системе публичной власти, имеющих целью определить место того или иного института в рассматриваемой системе³, раскрыть проблематику отчетности органов и должностных лиц местного

¹ См.: *Архипова Е.Ю.* Баланс частных и публичных интересов при правовом регулировании // Актуальные проблемы государства и права. 2022. № 22. С. 137.

² См.: *Аганов А.Б.* Административное право. Общая часть: учебник для вузов. 13-е изд., перераб. и доп. М., 2025. С. 37.

³ См.: *Колесников А.В.* Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты. Саратов, 2022. 400 с.

самоуправления при выстраивании публичной власти¹, обосновать относимость субъектов публичного управления территориями с особым режимом хозяйствования к единой системе публичной власти². Вместе с тем особую актуальность приобретает тематика влияния конституционной нормы о единстве указанной системы на организацию и функционирование исполнительной власти в России, поскольку она обеспечивает практическую реализацию экономической, социально-культурной политики и политики обеспечения национальной безопасности в общегосударственном и региональном масштабах.

Вопрос о единстве системы публичной власти привлекает научный интерес для решения проблем организации единой системы исполнительной власти постольку, так как общая теория систем показывает иерархичность их внутренней организации. Системность обеспечивается взаимосвязью различных элементов, каждый из которых может представлять собой подсистему более низкого порядка, свойства которой определяются связями между образующими ее компонентами³. Таким образом, система исполнительной власти является частью системы государственной власти, которая, в свою очередь, входит в единую систему публичной власти и наряду с другой ее частью – органами местного самоуправления – обеспечивает ее целостность.

Поскольку исполнительная власть с точки зрения ее организации представлена соответствующими органами, уместно отождествление понятий «система исполнительной власти» и «система органов исполнительной власти». На это ориентирует и Конституция РФ,

¹ См.: *Аржанов В.В., Пашенько С.Б.* Ответность органов и должностных лиц местного самоуправления как один из элементов выстраивания единой системы публичной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 72–80.

² См.: *Лакаев О.А.* Правовое регулирование системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 2. С. 142–143.

³ См.: *Корилов А.М., Павлов С.Н.* Теория систем и системный анализ: учебное пособие. М., 2023. С. 13.

выражающая систему исполнительной власти не через какие-либо абстрактные связи между ее компонентами, а через соответствующие федеральные и региональные органы (ч. 2 ст. 77).

Конституционно определенное свойство системности исполнительной власти ориентирует и на системность оценки функционирования органов федерального и регионального государственного управления. Л.Л. Попов небезосновательно утверждал о наступлении ренессанса государственного управления ввиду усиления управляемости происходящих в обществе процессов и повышения результативности деятельности органов исполнительной власти¹. Однако к настоящему времени законодатель не привел оценку эффективности их функционирования в состояние, отвечающее принципу единства системы органов исполнительной власти. Данный принцип предполагает необходимость осуществления комплексного оценивания эффективности их деятельности, в то время как на уровне федерального законодательного регулирования в систематизированном виде установлены правила такой оценки лишь в отношении региональных органов исполнительной власти². Возможность проверки соответствия установленным целевым показателям результатов выполнения полномочий лишь одного (регионального) элемента данной системы определяет ее несбалансированность и, кроме того, наличие тенденции переложения ответственности за достижение общих показателей (таких, как, например, уровни образования и бедности, доверие к власти в целом³) на региональный уровень государственного управления.

С точки зрения теории систем важно учитывать соотношение позитивных и негативных результатов ее функционирования, которые

¹ См.: Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2019. С. 22-25.

² См.: ст. 35 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

³ См.: Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

складываются из целевой, функциональной и экономической эффективности¹. Представляется, что целевое предназначение у органов государственного управления единое – практическая организация исполнения законов, и целевая эффективность должна показывать степень достижения цели функционирования всей системы исполнительной власти. Функциональная эффективность определяется степенью реализации возложенных на орган исполнительной власти функций, а экономическая – выражает полезную отдачу от выделенных на осуществление управления ресурсов. Если оценивать достижение этих видов эффективности однобоко, только в региональном аспекте, то теряется одно из проявлений системности исполнительной власти. В связи с изложенным дальнейшее развитие нормативно-правового регулирования в данной сфере должно быть связано с разработкой общих правил оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, что обеспечит соответствие данной оценки принципу единства системы органов исполнительной власти. В настоящее время препятствием этому является отсутствие федеральных законодательных правил, регламентирующих общие принципы организации государственного управления в России, а также системы федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на то, что конституционные нормы содержат положения об определении в рамках совместного ведения Российской Федерации ее субъектов общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. 1 ст. 72 Конституции РФ), иные требования Основного Закона ориентируют на принятие федеральных законов только в отношении общих принципов организации региональных и муниципальных органов власти. Разработка единого закона об основополагающих началах организации государственного управления в России могла бы способствовать решению многих вопросов,

¹ См.: Вдовин В.М., Суркова Л.Е., Валентинов В.А. Теория систем и системный анализ: учебник для бакалавров. 5-е изд., стер. М., 2020. С. 60.

касающихся его системности, в том числе в части оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

5. *Принцип гласности.* Содержание действующего нормативно-правового регулирования показывает наличие отдельных правил, показывающих реализацию принципа гласности при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. Одним из его проявлений является публичное размещение соответствующей информации, обеспечивающее доступ к ней любых граждан, что должно рассматриваться в контексте общего усиления требований, которые предъявляются к доведению до сведения широкого спектра субъектов правоотношений актов государственной администрации¹. Это является одним из факторов улучшения репутации органов государственного управления², укрепления доверия общества к ним³.

Применительно к оценке эффективности деятельности указанных органов речь идет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг подведомственными им образовательными, медицинскими организациями, организациями в отраслях социального обслуживания и культуры и мерах, предпринимаемых для оптимизации функционирования данных организаций, которые подлежат размещению на официальном сайте для опубликования информации о государственных и муниципальных организациях и на официальном сайте высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети Интернет⁴. При этом законодательно предусмотрены и иные виды отчетности, которая касается непосредственно деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

¹ См.: *Порываев С.А.* Административно-правовые акты как форма регулирования общественных отношений в условиях реформирования системы публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 106-107.

² См.: *Розанова Н.Н.* Информационная открытость как важнейшая содержательная характеристика репутации региональной власти // Век качества. 2014. № 3. С. 14.

³ См.: *Порываев С.А.* Административно-правовые акты как современная форма регулирования правоотношений // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 177.

⁴ См.: ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Прежде всего, это ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа. Вышеназванные результаты и меры являются составной частью этого отчета, но законодатель не определил необходимость его обнародования. Он представляется высшим должностным лицом в законодательный орган субъекта Российской Федерации, однако официальному опубликованию не подлежит. То же самое касается двух видов докладов, которые Правительство РФ представляет Президенту РФ:

- 1) о планируемых субъектами Российской Федерации значениях показателей;
- 2) о достигнутых значениях показателей субъектами Российской Федерации.

Данные доклады являются формами отчетности Правительства РФ перед главой государства, выполняющего конституционную функцию общего руководства деятельностью Правительства РФ. Вместе с тем данные формы не учитывают наличие общественного интереса к проблеме эффективности функционирования органов государственного управления. Это подтверждается и содержанием подзаконного регулирования: согласно принятому в развитие законодательных правил указу Президента РФ, эти доклады направляются главе государства до 1 мая и 1 июня соответственно¹.

Представляется, что при формулировании соответствующих правил не обеспечена их взаимосвязь с положениями законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов². Их действительно необязательно встраивать в структуру Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», тем более что вопрос обнародования

¹ См.: п. 5 Указа Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2022. № 29, ч. III, ст. 5237.

такой информации является предметом регулирования специального законодательства. Обращение к нему также показывает отсутствие норм, прямо предписывающих публиковать отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа, а также доклады Правительства РФ главе государства. В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ подобные нормы также не содержатся.

С одной стороны, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не распространяет свое действие на порядок представления информации одним государственным органом другому. В то же время в данном случае речь идет не об этом порядке, а о доступности для широких масс населения сведений о состоянии дел на территории их проживания. Ст. 13 этого Закона ориентирует на размещение на сайте государственного органа в сети Интернет показателей и статистических данных, раскрывающих состояние и изменения в развитии социальной, экономической и других сфер функционирования социума, которые входят в сферу его компетенции. Однако эта норма в полной мере не может охватывать вышеупомянутые отчеты и доклады, поскольку их содержание связано с анализом полученных данных, а не с простым перечислением сведений и показателей.

Если обратиться к ст. 14 указанного Закона, она обеспечивает группировку публикуемой в сети Интернет информации по перечням. Что касается информации о деятельности региональных государственных органов, то соответствующие перечни утверждаются на уровне субъектов Российской Федерации. Это делает очевидным отсутствие гарантии опубликования отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Кроме того, информация о планируемых и достигнутых значениях показателей субъектами Российской

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

Федерации, которая, по сути, характеризует деятельность региональных органов исполнительной власти, под это правило подпадать не может, поскольку входит в содержание докладов Правительства РФ.

Отдельно следует упомянуть, что информацией ограниченного доступа рассматриваемая информация не является. Ее перечень определяется Президентом РФ, и в настоящее время к ней относятся показатели, характеризующие, в частности, уровни образования и бедности, процент занимающихся спортом и физкультурой, качество окружающей среды и городской среды, объем строительства жилья и др. Очевидно, что данная информация далека от охраняемой Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О государственной тайне»¹.

В связи с изложенным представляется целесообразной коррекция нормативно-правового регулирования исследуемых правоотношений. Предпосылкой этого является понимание того, что не вся информация о деятельности региональных органов исполнительной власти может определяться перечнями, утверждаемыми на региональном уровне. В рассматриваемом случае этот вопрос относится к предмету федерального регулирования. Если формы отчетности о деятельности региональных органов исполнительной власти для целей оценки эффективности их функционирования определяются федеральным законодателем, то и вопрос их опубликования должен определяться также на федеральном уровне. В связи с этим следует предусмотреть исключения из данных перечней в виде отдельно публикуемой информации и дополнить правило ч. 6 ст. 14 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» следующим требованием: «Доклады Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о достигнутых субъектами Российской Федерации и планируемых значениях показателей размещаются на

¹ Российская газета. 1993. 21 сентября; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 33, ч. I, ст. 4945.

официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети «Интернет». Ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации размещается на официальном сайте высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети "Интернет"».

На основе содержания нормативно-правовых актов, регулирующих оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, можно выделить ряд характеристик специальных принципов такой оценки.

1. *Принцип системного подхода к формированию результата оценки эффективности.* Системный подход представляет собой методологическое направление, предназначение которого заключается в конструировании сложноорганизованных объектов с использованием разработанных для этого методов¹. Результат оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти представляет собой подобный сложноорганизованный объект, объединяющий множество показателей, достижение которых определяет совокупный результат деятельности указанных органов, что наглядно представлено в Указе Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». Специфика системного подхода проявляется в приоритете результата перед структурно-организационным построением системы исполнительных органов в каждом регионе. С одной стороны, в силу федеративного устройства государства субъекты РФ вправе самостоятельно определять систему и структуру своих органов исполнительной власти, но с другой – важен совокупный результат их деятельности, подлежащий оценке со стороны федеральных субъектов государственного управления на основе периодически меняющихся показателей. Поэтому региональные подсистемы исполнительной власти на

¹ См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 514; Алексеева М.Б., Ветренко П.П. Теория систем и системный анализ: учебник и практикум для вузов. М., 2025. С. 21.

уровне каждого субъекта РФ должны адаптироваться к динамике внешней среды с дальнейшей разработкой комплекса управленческих действий по повышению эффективности своего функционирования. В связи с этим могут осуществляться мероприятия по совершенствованию структуры исполнительных органов субъекта РФ, а также по усилению их взаимодействия для достижения необходимых частных показателей и совокупного результата. При этом важно принимать меры по недопущению хаотизации государственного управления, неоправданного усиления бюрократической нагрузки на исполнительные органы, по обеспечению соответствия профиля компетенции указанных органов возлагаемым на них задачам в рамках достижения установленных показателей эффективности.

Практика нормативно-правового регулирования деятельности региональных подсистем государственного управления показывает сомнительные варианты организации взаимодействия исполнительных органов субъектов РФ, когда для обеспечения достижения целевых показателей к такому взаимодействию привлекается крайне широкий круг органов, включая непрофильные. Например, Правительством Воронежской области утвержден Перечень ответственных исполнителей и соисполнителей за достижение целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации¹, в соответствии с которым для достижения такого показателя, как «ожидаемая продолжительность жизни при рождении», к взаимодействию привлечены чуть ли не все региональные органы исполнительной власти, в том числе непрофильные, например, Министерство цифрового развития Воронежской области. По иным позициям перечни органов также крайне широки, что приводит к наличию практически у каждого органа обязанности участвовать

¹ См.: Постановление Правительства Воронежской области от 5 февраля 2025 г. № 66 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.11.2024 N 1014 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.02.2025.

в достижении сразу нескольких целевых показателей эффективности. В итоге это может способствовать снижению уровня возможностей по решению профильных задач, что, напротив, создает риск ухудшения результативности их функционирования.

Особенность системного подхода к формированию результата оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти состоит также и в ориентации на удовлетворение потребностей общества. В связи с этим важно, чтобы их работа выстраивалась таким образом, чтобы комплексно обеспечить реализацию экономических, образовательных, экологических и иных конституционных прав граждан, а не только отладить механизм «подгонки» получаемых результатов под установленные целевые показатели.

В настоящее время реализация принципа системного подхода к формированию результата оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти носит половинчатый характер, распространяясь лишь на региональный уровень государственного управления. Перспективным направлением правовой политики в данной сфере является формирование единого механизма оценивания и интеграция в него оценки эффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти, поскольку достижение большинства показателей, которые перечислены в Указе Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации», зависит от надлежащего исполнения полномочий именно федеральными органами.

2. *Принцип обеспечения устойчивого развития.* В юридической литературе понятие устойчивого развития не находит широкого распространения ввиду фрагментарности его употребления в законодательстве, а также характерного для других (прежде всего экономических) наук смыслового наполнения. В то же время Конституционный Суд РФ относит обеспечение устойчивого развития к

конституционно значимым функциям федеральных и региональных органов государственной власти¹. На него обращает внимание и современная теория права, указывая на перспективность интеграции специальных правовых норм в рамках отдельных отраслей права для усиления правовой регламентации конкретных компонентов устойчивого развития², что актуально и для административного права. На основе отдельных его определений, содержащихся в научных источниках по праву, можно предложить его интерпретацию, имеющую значение для административно-правовых исследований³. В качестве устойчивого развития целесообразно рассматривать прогрессивную динамику позитивных общественных процессов, предполагающую сочетание экономического роста, улучшения состояния социально-культурной сферы и экологии и способствующую реализации прав граждан, удовлетворению потребностей социума и государства. Взаимосвязь устойчивого развития с эффективным государственным управлением выражается в том, что последнее воплощается в ответственном, рациональном и прозрачном властно-организующем воздействии органов исполнительной власти на финансовые, экономические, природные и человеческие ресурсы в целях стимулирования и поддержания социально-экономического прогресса. Принципиальность обеспечения

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статей 10 и 51 Федерального закона "Об охране окружающей среды", пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона "Об отходах производства и потребления", а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования "Городское поселение город Козьмодемьянский городского округа Коломенский Московской области" и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II), ст. 4273.

² См.: *Абанина Е.Н., Петров Д.Е.* Проявление дифференциации и интеграции в системе права в условиях реализации в Российской Федерации концепции устойчивого развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 5 (154). С. 160.

³ См.: *Шакиров А.Д.* О концепции устойчивого развития и ее принципах // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. Т. 153. № 1. С. 223.

устойчивого развития для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти состоит в том, что ее показатели не могут формулироваться без учета необходимости их планомерного улучшения, что отражает общую тенденцию роста достигнутых результатов такого прогресса не только в России, но и в глобальном масштабе. Индикаторы эффективности, установленные в Указе Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации», очевидно, рассчитаны на постоянный рост, без которого о самой эффективности говорить невозможно. В частности, об этом свидетельствуют такие показатели, как количество улучшивших свои жилищные условия семей, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, суммарный коэффициент рождаемости, объем ввода в эксплуатацию объектов недвижимости и др.

3. *Принцип количественной оценки.* Каждый объект, сведения о котором включаются в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, подлежит измерению с количественной точки зрения. В случае утраты объектом пригодности для количественного измерения оценка эффективности лишается смысла ввиду невозможности определить, достигнуты ли целевые показатели или нет, так как последние также имеют числовое выражение. В такой ситуации соответствующий индикатор следует исключить из перечня показателей, достижение которых подлежит оцениванию. Единицами измерения при этом являются человек, год, процент, площадь и иные, а для расчета большинства индикаторов используются специально разработанные математические формулы¹. Исключением из правила о количественном измерении является показатель «доверие к власти», поскольку для него не разработано

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 января 2025 г. № 58 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 7, ст. 605.

специальной методики расчета эффективности, хотя возможность использования социологического метода, показывающего с незначительной долей погрешности процент позитивно относящихся к власти граждан, компенсирует ее отсутствие.

4. Принцип качественной существенности и полезности результатов.

Качественная существенность означает, что разработка перечня показателей эффективности функционирования органов исполнительной власти предполагает необходимость подбора наиболее значимых из них, а именно отражающих сущность и динамику измеряемых социальных, экономических, экологических и прочих процессов. Это позволяет сконцентрировать деятельность органов государственного управления на ключевых направлениях, которые актуальны для государства и общества на определенном этапе развития, и исключить малозначимые показатели, а также те из них, качественное состояние которых в полной мере отвечает потребностям социума и не требует дальнейшего измерения в ближайшей перспективе. В противном случае избыток индикаторов эффективности может стать фактором, тормозящим работу органов исполнительной власти за счет повышения уровня бюрократической нагрузки на них. Поэтому на уровне подзаконного регулирования определяется содержание отчетности о достигнутых показателях на основе аккумуляции той информации, которая является полезной и представляет интерес для субъектов государственного управления с точки зрения определения возможных путей дальнейшего совершенствования управленческой деятельности.

5. Принцип достаточности. Указанный принцип имеет двоякое содержание. Во-первых, он означает необходимость получения полной информации о деятельности органов исполнительной власти по достижению запланированных результатов, по содержанию которой могут быть сформулированы выводы о мере эффективности их функционирования и разработаны варианты управленческих решений по улучшению состояния соответствующих отраслей и сфер жизнедеятельности социума. Во-вторых,

для осуществления оценки эффективности необходимы данные, достаточные для расчета каждого из целевых показателей, поскольку в случае их неполноты произвести такую оценку затруднительно или даже невозможно. В связи с этим методики расчета, установленные вышеназванным постановлением Правительства РФ, оперируют такими входными данными, получение которых не вызывает затруднений и которых достаточно для проведения расчетов.

Таким образом, на основе содержания настоящего параграфа необходимо сформулировать ряд выводов, характеризующих правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

1. Правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти представляют собой закрепленные в правовых нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, на которых построена деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по проверке соответствия результатов деятельности находящихся на нижестоящем уровне государственного управления органов исполнительной власти намеченным показателям и целям, показывающим желаемое состояние находящейся в их ведении сферы или отрасли государственного управления.

2. В зависимости от степени охвата регулируемых нормами административного права общественных отношений правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти можно подразделить на общие и специальные. Общие характерны для всей системы административно-правового регулирования и включают в себя принципы: 1) приоритета прав и свобод личности; 2) законности; 3) баланса публичных и частных интересов; 4) единства системы исполнительной власти; 5) гласности. Специальные рассчитаны, собственно, на оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти, объединяя принципы: 1) системного подхода к формированию результата оценки эффективности; 2) обеспечения устойчивого развития; 3) количественной оценки; 4)

качественной существенности и полезности результатов; 5) достаточности. Выделение указанных принципов нацелено на расширение и углубление теоретической основы института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и дальнейшее совершенствование составляющих его правовых норм.

3. Необходимо дальнейшее развитие нормативно-правового регулирования общих правил оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, что обеспечит соответствие данной оценки принципу единства системы органов исполнительной власти. В настоящее время препятствием этому является отсутствие федеральных законодательных правил, регламентирующих общие принципы организации государственного управления в России, а также системы федеральных органов исполнительной власти.

4. Для полноценной реализации принципа гласности в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти целесообразно дополнить законодательство об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления правилом о том, что доклады Правительства РФ Президенту РФ о достигнутых субъектами Российской Федерации и планируемых значениях показателей размещаются на официальном сайте Правительства РФ в сети Интернет. Одновременно ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации должен размещаться на официальном сайте высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети Интернет.

1.3. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству зарубежных стран и в международных правовых актах

Эффективность деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней является ключевым параметром их

функционирования, поскольку от нее зависит поступательное развитие всех областей, отраслей и сфер государственного управления. Одной из основных задач административно-правовой политики государства является определение путей совершенствования законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти, с тем чтобы закрепить алгоритм оценивания результатов реализации их полномочий, путей и средств достижения поставленных перед ними целей. Подходы, вырабатываемые в науке административного права, играют в данном случае определяющую роль, способствуя поиску путей организации эффективного воздействия государства на экономику¹ и иные области.

Длительное время в нашем государстве нормативно устанавливались лишь полномочия (права и обязанности) органов государственного управления и их должностных лиц, на основе практики осуществления которых можно было судить о результативности их функционирования. Однако эти полномочия лишь показывают предметную сторону деятельности органов исполнительной власти, обеспечивая реализацию их функционального предназначения. Получили распространение различные аналитические отчеты, статистические материалы, формируемые соответствующими органами, отражающие факт применения ими тех или иных правовых норм. Часто результаты деятельности субъектов государственного управления излагаются в утверждаемых ими документах стратегического планирования с указанием в них дальнейших перспектив улучшения тех областей жизни социума, в которых они реализуют свою компетенцию. В то же время возникают вопросы о достаточности такого подхода, о том, возможно ли на основе каких-либо заранее не утвержденных количественных показателей оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти, а также о том, может ли служить подобным индикатором достижение запланированных количественных ориентиров.

¹ См.: *Васянина Е.Л.* Финансово-правовые и административно-правовые аспекты регулирования экономики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2021. № S3.1. С. 183.

Нельзя сказать, что оценка эффективности деятельности субъектов государственного управления в нашей стране не была предметом научных изысканий, но подобные исследования проводились в плоскости в первую очередь экономических и социологических наук, не отражаясь на содержании законодательства. Лишь в XXI веке в контексте административной реформы стали приниматься нормативные правовые акты, содержащие словосочетание «оценка эффективности», для определения социальной полезности органов публичного управления, наличия или отсутствия качественных улучшений руководимых ими областей, отраслей и сфер функционирования социума. Вместе с тем подобное регулирование характеризуется разрозненностью и неполнотой, охватывая низовые уровни публичного управления – региональный и муниципальный. В настоящее время актуально дальнейшее административное реформирование государственного аппарата для внедрения инструментов качественного управления¹.

Указанными обстоятельствами определяется необходимость поиска путей совершенствования нормативной регламентации оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Одним из возможных вариантов развития отечественного законодательства в этом направлении является частичное, адаптированное под российские реалии и отечественную правовую систему, заимствование положительного опыта иностранных государств. Анализ законодательства зарубежных стран способствует более объективной оценке сформировавшихся в отечественной юридической науке стереотипов и догм, обуславливающих в значительной степени инерцию современной правовой теории². Для этих целей необходимо также учитывать результаты современных исследований отечественных

¹ См.: Глазунова И.В. Правовое регулирование современных форм и методов достижения целей административного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 148.

² См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 100.

специалистов в области теории государственного управления¹ и политологии², которыми была подвергнута анализу зарубежная практика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Оценка эффективности государственного управления далеко не во всех государствах включена в предмет законодательного регулирования. Нередко нормативные акты содержат декларативные положения об эффективности, не отражая механизмов ее оценки. К примеру, в законодательстве ряда государств Латинской Америки реализован комплексный подход к нормативно-правовому регулированию государственного управления, а его эффективность рассматривается в качестве одного из основных его атрибутов, но механизмы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не проработаны.

В Мексиканских Соединенных Штатах еще в 1976 г. был принят Органический закон о федеральном государственном управлении (в ред. от 5 апреля 2022 г.)³. Его концепция подразумевает регламентацию как основ организации федерального государственного управления, так и правоотношений в различных его отраслях и сферах. Эффективность рассматривается мексиканским законодателем как один из принципов деятельности федеральных органов исполнительной власти и их нижестоящих территориальных структур, как неотъемлемое свойство процесса государственного управления. В этом ключе использование прилагательного «эффективный» охватывает весь текст закона, показывая необходимость «эффективной борьбы с бедностью», «эффективного функционирования морских и речных портов», «эффективных

¹ См., например: *Мандриченко А.Д.* Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2019. № 14. С. 166-172.

² См., например: *Хахунова А.К.* Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2. С. 47-57.

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976 (Última reforma publicada DOF 05-04-2022) // Официальный сайт Генерального конгресса Мексиканских Соединенных Штатов. URL: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf> (дата обращения: 15.04.2025).

государственных закупок», «эффективного производства и использования энергии» и т.д. Однако никаких общих правил и механизмов определения эффективности деятельности субъектов государственного управления законодателем не сформулировано, что вряд ли способствует достоверному установлению достижения целей управления.

Законодательство с похожим названием действует и в Боливарианской Республике Венесуэла – Органический закон о государственном управлении от 17 ноября 2014 г.¹, в котором принцип эффективности распространяется как на государственное управление в целом, так и на распределение и использование государственных ресурсов (ст. 19, 20). Постулируется необходимость эффективного выполнения целей и задач, установленных президентом в актах стратегического планирования. Ответственными за это являются центральные органы государственного управления, губернаторы и мэры сообразно их компетенции. Эффективность при использовании государственных ресурсов предполагает в том числе задействование механизма аутсорсинга: если деятельность частноправовых субъектов позволяет более эффективно выполнять присущие органам государственного управления функции, то им следует такие функции передавать, за исключением полномочий по контролю, надзору и оценке результатов реализации переданных функций. Экономическая эффективность государственного управления также определяется тем, чтобы административные органы не расходовали более высокую долю бюджета, выделяемого на соответствующую отрасль или сферу, чем это предусмотрено. В этих целях субъекты исполнительной власти на основе предварительного экономического исследования и наиболее эффективных для той или иной отрасли или сферы показателей должны определять предельные расходы финансовых ресурсов. В то же время в последующих положениях данного закона принцип эффективности не подкрепляется

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública de fecha 17 de noviembre de 2014. URL: <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf> (дата обращения: 15.04.2025).

обеспечительными механизмами, позволяющими оценить достижение соответствующего состояния государственного управления.

Наиболее развитым в части регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти оказалось законодательство ряда государств англосаксонской системы права, а также иные принимаемые ими правовые акты. В США 3 августа 1993 г. был издан Закон об эффективности и результатах работы правительства (в ред. от 4 января 2011 г.)¹, требующий, чтобы независимые агентства правительства решали задачи управления эффективностью, такими как постановка целей, измерение результатов функционирования и ведение отчетности о совершенствовании деятельности.

В соответствии с дополнениями 2011 г. усилена оценка эффективности самого федерального правительства США, обязанного установить цели своей деятельности для определения уровня эффективности, который должен быть достигнут в течение года, на который рассчитывается план его деятельности, и следующего финансового года для каждой из приоритетных целей. При этом в плане деятельности федерального правительства должны быть определены агентства и организации, программные мероприятия, финансовые расходы и другие меры, способствующие достижению каждой цели федерального правительства в течение текущего финансового года. Для реализации каждой цели деятельности оно обязано назначить ведущего правительственного чиновника, который будет нести ответственность за координацию усилий по достижению цели; установить общие показатели эффективности федерального правительства с ежеквартальными целевыми показателями, которые будут использоваться при оценке общего прогресса в достижении каждой цели деятельности федерального правительства и индивидуального вклада каждого агентства или организации в полученный результат. Правительству также надлежит определять основные проблемы

¹ The Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) // Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142/text?overview=closed> (дата обращения: 16.04.2025).

управления, которые являются общегосударственными или сквозными по своему характеру, и составлять планы по их решению с указанием соответствующих целей, показателей эффективности и основных этапов реализации этих планов.

Агентства должны составлять стратегические планы, планы повышения эффективности работы и проводить анализ пробелов в своих проектах. Последняя редакция указанного закона усилила требования к осуществлению агентствами стратегического планирования, сроки которого увязаны со сроком полномочий президента США. Основным документом агентства является стратегический план, который должен содержать: 1) всеобъемлющее заявление о миссии агентства, охватывающее основные его функции и полномочия; 2) общие цели и задачи, включая цели, ориентированные на конечный результат; 3) описание способов достижения приоритетных целей федерального правительства; 4) описание порядка выполнения целей и задач, включая описание операционных процессов, навыков и технологий, а также человеческих, финансовых, информационных и других ресурсов, необходимых для достижения этих целей и задач, описание направлений взаимодействия агентства с другими агентствами для достижения собственных целей и задач и приоритетных целей федерального правительства; 5) выявление внешних по отношению к агентству и неподконтрольных ему факторов, которые могут существенно повлиять на реализацию общих целей и задач; 6) описание методик оценивания, используемых при установлении или пересмотре общих целей и задач, с определением графика проведения оценочных мероприятий; и др.

Особенности подхода законодателя США к регламентации оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти состоят в том, что:

- 1) оценке подлежит эффективность деятельности федерального правительства в целом без учета частных показателей работы ключевых правительственных органов – исполнительных департаментов (министерств).

Основные механизмы оценивания эффективности рассчитаны на независимые агентства, за исключением ЦРУ, органов почтового управления и Счетной палаты правительства. Таким образом, правилами об оценке эффективности охвачено не каждое звено системы центральной исполнительной власти;

2) оценка эффективности в большей степени ориентирована на обеспечение надлежащего функционирования «сервисного государства», о чем говорят основные используемые в законе определения понятий. Так, «уровень обслуживания клиентов» предполагает оценку предоставления услуг покупателю, клиенту, гражданину или другому получателю, которая может включать оценку качества, своевременности их оказания и удовлетворенности перечисленных субъектов. «Показатель эффективности» означает соотношение запрограммированных параметров деятельности агентств (таких, как финансовые затраты или часы, отработанные сотрудниками) с полученными количественными результатами, связанными с оказанием услуг или поставкой продукции, и иными результатами;

3) основной функцией государственного управления, обеспечивающей повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, является планирование – стратегическое планирование и планирование эффективности. Первое определяется стратегическими долгосрочными планами, а второе – промежуточными (годовыми планами, ежеквартальными целевыми показателями), реализация которых обеспечивает достижение стратегических целей управления;

4) оценка эффективности основана на сочетании внутреннего и внешнего контроля. Внутренний контроль в каждом агентстве осуществляют главный операционный директор и должностные лица по повышению эффективности. Первый является заместителем руководителя агентства и организует улучшение работы агентства и достижение его миссии и целей за счет задействования механизмов стратегического планирования и планирования эффективности, анализа, регулярной оценки прогрессивных

изменений и использования информации об эффективности для улучшения последующих результатов. Ему подчиняются должностные лица по повышению эффективности, которые оказывают ему консультативную поддержку, помощь в проведении регулярных обзоров деятельности агентства, включая ежеквартальные обзоры эффективности, в доведении до сведения руководителей, специалистов и иных сотрудников агентства соответствующей информации. Внешний контроль осуществляется Советом по повышению эффективности, состоящим из заместителя директора Административно-бюджетного управления (председатель Совета), должностных лиц по повышению эффективности каждого агентства и других лиц по усмотрению председателя. Помимо контрольных полномочий, состоящих в оценке реализации требований к планированию, отчетности и использованию информации о результатах деятельности, Совет способствует обмену между агентствами практиками, которые привели к повышению эффективности деятельности;

5) обеспечивается открытость информации об оценке эффективности деятельности федерального правительства и агентств, предполагающая необходимость размещения всей информации о результатах реализации стратегических планов и планов повышения эффективности в сети Интернет и ее ежеквартального обновления.

Отдельно следует отметить, что с приходом к власти 47-го президента США усилилась работа по улучшению системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. 20 января 2025 г. им был издан указ о создании Президентского департамента эффективности правительства (DOGE)¹, который не входит в структуру исполнительных департаментов США, будучи совещательным органом вне системы субъектов государственного управления. Его целью является обеспечение

¹ См.: Executive order: Establishing and Implementing the President's Department of Government Efficiency. January 20, 2025 // Белый дом: сайт. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency/> (дата обращения: 29.01.2025).

модернизации федеральных технологий и программного обеспечения с целью максимального повышения эффективности и результативности государственного управления. Данный орган призван координировать работу по повышению эффективности работы каждого федерального агентства: в них должна создаваться команда из 4 государственных служащих (руководитель команды, юрист, инженер, специалист по кадрам) по согласованию со Службой DOGE США (USDS). Реализация указанного проекта является частью общей тенденции цифровизации государственного управления, поскольку связана с модернизацией информационных технологий и программного обеспечения для повышения качества и эффективности общегосударственной сетевой инфраструктуры. В связи с этим на администратора USDS возлагается обязанность по взаимодействию с главами федеральных агентств для обеспечения бесперебойного обмена информацией между их сетями и системами, полноты данных, их ответственного сбора и синхронизации. Таким образом, названный указ является существенным дополнением сложившейся в США законодательной конструкции механизма повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, не меняя их нормативно установленных полномочий.

В Канаде механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не возведен в ранг закона. Тем не менее правительством Канады на уровне стратегического планирования меры по его формированию предпринимаются. В настоящее время действует Программа управления эффективностью 2018 г.¹, которая рассчитана на руководителей высшего звена в министерствах. Одна из ее основных целей состоит в создании основы, в рамках которой может применяться последовательный и справедливый подход к управлению эффективностью.

¹ Performance Management Program // Официальный сайт Правительства Канады. URL: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/senior-public-servants.html> (дата обращения: 16.04.2025).

Руководители высшего звена участвуют в повышении эффективности работы министерств на основании соглашения об эффективности, заключаемого с секретарем Тайного совета. Содержащиеся в нем обязательства показывают приоритетные области деятельности министерства в течение рабочего цикла в связке с планами работы данного органа. Они должны быть достижимы, ориентированы на результат и поддаваться измерению или иметь наглядное выражение. Каждое обязательство должно сопровождаться соответствующими показателями эффективности, представляющими собой данные, на основе которых можно определить, выполняются ли обязательства и насколько хорошо. На их основе формируется отчетность в конце рабочего цикла. Практика Канады является одним из примеров смещения акцентов в оценке результативности деятельности органов исполнительной власти на уровень руководства, поскольку именно от него зависит эффективность государственного управления¹.

В Содружестве Австралии действует Закон о государственном управлении, эффективности и подотчетности 2013 г.², предназначение которого состоит в установлении механизма обеспечения эффективности в деятельности субъектов государственного управления, ее соответствия высоким стандартам, правильного использования государственных ресурсов. Он затрагивает вопросы эффективности не только центрального государственного управления, но и органов исполнительной власти субъектов Содружества Австралии. В нем имеется целый раздел, посвященный эффективности деятельности последних. В основе системы оценки эффективности здесь также находится планирование. Подотчетный орган субъекта Содружества должен подготовить корпоративный план, передать его ответственному министру и министру финансов и опубликовать

¹ См.: *Еремина О.Ю.* Правовые критерии результативности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6. С. 179.

² Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 // Федеральный регистр законодательства Австралии. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123> (дата обращения: 16.04.2025).

его. В корпоративном плане должно быть указано, как деятельность органа будет способствовать достижению приоритетов и целей правительства Содружества. Если у органа есть нижестоящие структуры, корпоративный план должен распространяться и на них. Подотчетный орган субъекта Содружества должен подготавливать годовые отчеты о результатах своей деятельности в предельно короткий срок после окончания каждого отчетного периода и представлять их в парламент. Годовые отчеты об эффективности должны содержать информацию о результатах деятельности субъекта в части достижения его целей. Помимо парламента субъектами контроля в отношении отчетов являются ответственный министр Содружества, а по финансовой его части – министр финансов Содружества.

В Китайской Народной Республике также наметилась тенденция организации государственного управления, нацеленного на результат, однако систематизированной нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов государственного управления к настоящему времени не сформировано. Фактическое состояние организующей работы органов публичной власти КНР в данном направлении весьма подробно излагается в научных трудах китайских ученых – специалистов в области государственного управления и административного права. В первую очередь, обращается внимание на условия, в которых осуществляется построение механизма оценки эффективности, а именно переход к внедрению рыночных элементов в экономику, что потребовало создания соответствующих управленческих структур с последующим планомерным внедрением и развитием инструментария оценки результативности деятельности руководящего персонала органов государственного управления. Это послужило основой для формирования условий для конструирования комплексной модели оценки эффективности функционирования указанных органов. При этом упор делается на построении механизмов оценки эффективности местных органов государственной власти, что сближает китайский вариант с российской практикой. Однако базовые элементы такой

системы замыкаются на оценке эффективности расходования бюджетных средств, деятельности государственных служащих и предоставления государственных услуг. Поэтому конечная цель ее внедрения состоит в усилении потенциала государственного управления за счет поэтапной минимизации расходов на его осуществление финансовых ресурсов, организации оказания гражданам государственных услуг надлежащего качества¹.

Что касается оценки эффективности деятельности местных органов государственного управления на уровне провинций и уездов, то единого порядка на централизованном уровне не установлено. В каждой административно-территориальной единице КНР практикуется свой вариант оценивания. На это влияет и специфика политической системы, предполагая рассмотрение ежегодных отчетов о деятельности местных органов государственного управления на собраниях местных советов Коммунистической партии Китая. В отдельных провинциях годовые доклады о результатах функционирования органов государственного управления представляются для оценки со стороны общественности, а также направляются в вышестоящие государственные органы. Большое внимание уделяется также установлению и применению позитивных административно-правовых санкций, которые имеют региональную специфику, поскольку их введение зависит от решения местных органов. Субъектами их применения являются правительства провинций и местные партийные органы, а поощряемыми – местные ведомства и государственные учреждения, которые осуществляют свою деятельность на надлежащем и превосходном уровнях, отличаются наиболее высокими показателями. В качестве поощрений в данном случае выступают грамоты, медали, вынесение благодарности и

¹ См.: Сунь Л. Теоретический анализ процесса развития эффективности деятельности местных органов власти в странах с переходной экономикой (на примере Китая) // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2013. № 4 (82). С. 44.

премии. Последние подлежат последующему распределению среди работников поощренных ведомств и учреждений¹.

Новейшая тенденция в оценке эффективности деятельности органов государственного управления в КНР состоит в вовлечении в этот процесс представительных органов разных уровней, которые проводят голосование по данному вопросу, а уровень положительной оценки деятельности местных органов управления выражается в процентах от числа проголосовавших. В частности, 11 января 2025 г. на пленарном заседании Народного собрания уезда Цзиньху проводилось голосование по оценке деятельности 27 государственных департаментов, показавшее уровень положительной оценки в 85,6 %. Такое голосование осуществляется ежегодно, что позволяет сравнить результаты оценки эффективности в динамике. Кроме того, внедрена практика вторичной оценки удовлетворенности ведомствами, получившими низкие оценки собрания народных представителей, и реализации механизма исправлений ключевыми из них, а также формируется рабочий механизм ежемесячных исследований и проверок, ежеквартальных запросов, полугодовых специальных отчетов департаментов о своей деятельности. В 2025 г. впервые дополнительная оценка эффективности функционирования местных органов государственного управления (уезда Цзиньху) проведена Всекитайским собранием народных представителей, на заседании которого депутатами рассмотрена деятельность местных ведомств, что стало первым случаем для провинций, городов и уездов².

Таким образом, состояние правовой организации оценки эффективности органов государственного управления КНР находится в состоянии развития, не позволяющем утверждать о наличии четко

¹ См.: Ганг Х., Гуили Б., Сяоканг Л., Янхонг И. Использование результатов оценки эффективности деятельности в китайском правительстве, ориентированном на оказание услуг: положение дел, проблемы и решения // International Journal of Civil Service Reform and Practice. 2016. № 4 (2). С. 2-3.

² См.: Официальный сайт Всекитайского собрания народных представителей. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202501/t20250117_442457.html (дата обращения: 21.04.2025).

выстроенного, структурированного, централизованного механизма оценивания. Тем не менее важным аспектом китайского опыта является практика применения позитивных административно-правовых санкций, которые являются важным стимулом для повышения результативности деятельности местных органов государственного управления и их персонала.

Вопрос повышения эффективности функционирования государственной администрации актуален также и на постсоветском пространстве, хотя существенных прорывов в направлении разработки ее систематизированной нормативно-правовой регламентации не произошло. В то же время попытки перестроения управленческой деятельности на основе внедрения подхода, ориентированного на результат, имеются. В качестве примера можно привести практику Республики Беларусь в этом направлении, которая так же, как и отечественная модель, акцентируется на повышении качества работы низовых звеньев государственного управления. Необходимо учитывать и специфику властной вертикали в этом государстве, основанной на иерархии уровней и включающей, помимо центральных органов, органы местного самоуправления областного, городского, районного, поселкового и сельского звеньев¹, которые включены в единый механизм государственной власти. Отличительной особенностью опыта Республики Беларусь является задействование инструментов стратегического планирования² взамен подзаконного нормативно-правового регулирования, которое в этой сфере не осуществляется. В целях обеспечения оценки эффективности формируются ее целевые показатели, которые являются исходными данными для работы областных исполнительных комитетов. На этой основе организуется постановка задач по достижению прогнозных показателей структурными

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З (в ред. от 11 октября 2024 г.) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 17; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 17.10.2024, 2/3122.

² См.: Указ Президента Республики Беларусь 29 июля 2021 г. № 292 (в ред. от 23 июня 2023 г.) «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 04.08.2021, 1/19834; 28.06.2023, 1/20899.

подразделениями областных, городских, районных исполнительных комитетов и их руководителей. На данном уровне также задействуется механизм стратегического планирования, поскольку каждый исполнительный комитет в своем решении устанавливает планируемые индикаторы эффективности и параметры их реализации, а также утверждает план развития территории, что является предметом последующего рассмотрения на заседании местного совета депутатов. На завершающем этапе на ежемесячной основе проводится мониторинг достижения областными исполнительными комитетами целевых значений показателей, что входит в компетенцию Национального статистического комитета Республики Беларусь. Фактически его деятельность и направлена на планомерное измерение эффективности функционирования местных органов государственного управления¹.

Практика одновременной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и их руководителей способствовала выделению в научной литературе принципа тождественности, при котором функционирование органа является неотделимым от работы его руководителя. Личная оценка его деятельности одновременно рассматривается как оценка работы местного органа государственного управления, во главе которого он находится. В контексте исследования недостатков белорусской модели отмечается ее неполное соответствие декларируемым параметрам устойчивого развития территорий, поскольку реализуемый механизм оценки эффективности деятельности местных органов государственного управления и их руководителей, несмотря на лежащий в его основе объективный подход, ограничен в масштабах, распространяясь лишь на экономическую область жизнедеятельности социума. В связи с этим обосновывается необходимость постановки задачи

¹ См.: Социально-экономическое положение Республики Беларусь. Январь-декабрь 2024 г. // Национальный статистический комитет Республики Беларусь: официальный сайт. URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_143659/ (дата обращения: 25.04.2025).

коррекции полномочий местных органов государственного управления для обеспечения их соответствия системе индикаторов эффективности их деятельности. От разрешения данного вопроса зависит дальнейшее развитие механизма измерения эффективности и повышение качества государственного управления, так как лишь максимальное соответствие соответствующих показателей их полномочиям может обеспечить комплексное улучшение состояния обслуживаемых ими областей и сфер жизнедеятельности общества, повышение благосостояния граждан и устойчивое развитие территорий¹.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти для России является одним из основных направлений совершенствования административно-правового регулирования, поскольку от качественной организации государственного управления зависит поступательное развитие всех его областей, отраслей и сфер. В отечественной практике правотворчества к настоящему времени не сложилось четко выстроенной модели нормативной регламентации правоотношений, связанных с оценкой эффективности деятельности органов исполнительной власти. Соответствующая модель находится на стадии формирования: активно идет процесс выстраивания механизма измерения эффективного функционирования региональных и муниципальных органов публичного управления, совершенствуется соответствующее законодательное и подзаконное регулирование. Российская Федерация в этом отношении только становится на путь придания оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти юридического характера, создания норм права, адекватных сложившимся экономическим, социологическим, политологическим и иным методикам измерения эффективности государственного управления. Формирование в данном направлении четко определенных механизмов является одним из приоритетов правовой

¹ См.: Данилюк Е.С. Сопоставление полномочий органов местного управления Республики Беларусь с показателями оценки эффективности их работы // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 87. С. 20-21.

политики Российского государства, обеспечивающих развитие подинститута оценки эффективности внутри института правового статуса органов исполнительной власти.

Данная проблема остро стоит не только в нашем государстве и отдельно взятых зарубежных странах, но и на наднациональном уровне. Оценка эффективности государственной администрации тесно связана с интеграционными процессами. Особенно это характерно для европейского континента, где развитие коллективных начал правового регулирования находится на достаточно высоком уровне в рамках соответствующих институтов (Европейский Союз, Совет Европы). Высокое качество правовой регламентации публично-управленческой деятельности, выработка общих принципов повышения эффективности работы национальных публичных администраций являются факторами сближения правовых систем европейских государств и предпосылками формирования стандартов управленческой деятельности, что не может не сказываться на состоянии экономической, политической и социальной сфер государств-участников интеграционных отношений.

Интеграционные процессы на европейском континенте, создание соответствующих наднациональных органов, развитие нормативно-правовой базы их деятельности и общих принципов функционирования внутригосударственных органов способствовали формированию нового для системы международных отношений явления – «европейского административного права»¹. Оно непосредственно затрагивает деятельность публичной администрации европейских стран, определяя исходные начала, положенные в основу европейской модели обеспечения эффективности

¹ См., например: *Danwitz T.v., Ritgen K.* Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin: Springer-Verlag, 2008. 720 S.; *Neidhardt S.* Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts: Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. 273 S.; *Pfeiffer A.* Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht. Berlin: Springer-Verlag, 2003. 289 S.; *Terhechte J.P.* Verwaltungsrecht der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2011. 1504 S.

государственного управления. В то же время в научной литературе стран Запада отмечается, что реализация соответствующих надгосударственных правил показывает существенные различия между государствами-участниками, которые обусловлены не только разным контекстом, но и разной административной культурой, что обуславливает значительные расхождения при имплементации наднациональных норм. Возникающие элементы дифференциации варьируются в зависимости от государственного устройства (например, в связи с различным распределением законодательных полномочий и обособленными интересами, преследуемыми субгосударственными образованиями), от разнородных догматических конструкций и категорий (включая адаптацию, при необходимости, к уже существующим единообразным кодификациям), а также от культурных и политических влияний на законодательную деятельность¹.

Тем не менее принимаемые в этой сфере наднациональные правила представляют существенный исследовательский интерес. В части тематики настоящей работы следует отметить принятый Комитетом министров Совета Европы Кодекс хорошего администрирования 2007 г.² Определяющим моментом, который должен обеспечить высокое качество администрирования, называется право граждан на надлежащее управление. Одновременно отмечается, что хорошая администрация, которая должна служить людям, призвана способствовать укреплению власти надгосударственных структур Европейского Союза³.

Из положения о приоритете интересов человека исходит весь текст Кодекса хорошего администрирования. В его преамбуле указано, что органы

¹ См.: *Sommermann K.-P., Fraenkel-Haeberle C.* L'Unione Europea come comunità di implementazione. Strategie nazionali di recepimento delle direttive europee // *Ceridap: rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*. 2021. № 2. P. 113.

² Code of good administration // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1 (дата обращения: 21.04.2025).

³ См.: *Шмелев И.В.* Доктрина хорошей администрации: элементы и их содержание (на примере стран ЕС) // *Актуальные проблемы административного права и административного процесса: сб. научных статей / отв. ред. М.А. Штатина*. М., 2017. С. 24.

государственного управления, будучи активными во многих сферах, играют одну из наиболее значимых ролей в демократических обществах. Их деятельность затрагивает права и интересы частных лиц, которым национальное законодательство и различные международные нормативные правовые акты предоставляют ряд прав в отношении управления. Они должны, руководствуясь разумными сроками, оказывать частным лицам определенный набор услуг и издавать способствующие этому инструкции и постановления.

Администрация осуществляет в пределах своих полномочий публичную власть для выполнения возложенных на нее задач. Однако, если они используются ненадлежащим или чрезмерным образом, могут нарушаться права частных лиц. Если должностные лица допускают факты бездействия, нарушения сроков совершения управленческих действий, осуществляют злонамеренные действия, показывая свою недобросовестность, они должны привлекаться к ответственности с соблюдением установленных законом правил, в том числе и в судебном порядке.

Предполагается также повышение уровня законодательного регулирования управленческих правоотношений, обеспечивающего соблюдение необходимых правил юридической техники, в том числе обстоятельность и доступность для понимания широким кругом лиц.

Организация государственного управления призвана отвечать требованиям действенности, эффективности и соответствия потребностям общества. Оно должно обеспечивать охрану собственности и поддерживать другие общественные интересы, не допускать излишних бюджетных расходов и исключать все формы проявления коррупции.

В Кодексе хорошего администрирования постулируется необходимость развития кадрового потенциала государственного управления, поскольку его эффективность во многом зависит от надлежащих кадровых ресурсов,

имеющихся в распоряжении органов исполнительной власти, а также от надлежащей профессиональной подготовки государственных служащих.

На основе изложенных исходных позиций правительствам государств-членов Совета Европы надлежит обеспечивать высокое качество государственного управления, руководствуясь идеями народовластия и верховенства закона, через формирование системы исполнительной власти, способствующей эффективной реализации ее предназначения и оптимальному соотношению бюджетного финансирования и получаемых результатов.

Изложенными позициями обуславливается требование к государствам-членам осуществлять стратегическое планирование, выражающееся в постановке целей государственного управления, которые должны быть достигнуты по итогам управленческой деятельности. Одновременно должны разрабатываться показатели эффективности для мониторинга и измерения на регулярной основе достижения этих целей администрацией и ее должностными лицами. Уполномоченные субъекты должны в рамках закона регулярно осуществлять контрольные мероприятия на предмет предоставления их услуг и соблюдения при этом размера установленных государственных пошлин. Администрация должна изыскивать наилучшие средства для достижения намеченных целей, а государствами-членами должен быть налажен надлежащий внутренний и внешний контроль за администрацией и действиями ее должностных лиц. Государствами-членами также должно устанавливаться требование о хорошем администрировании в интересах всех с принятием в случае необходимости стандартов и обеспечением их эффективного выполнения должностными лицами органов публичного управления для обеспечения того, чтобы с учетом конституционно-правового устройства государства региональные и местные органы власти принимали одинаковые стандарты.

Таким образом, если резюмировать содержание европейской модели правового регулирования оценки эффективности деятельности органов

исполнительной власти, можно отметить факт наличия предельно широкого варианта такой оценки.

Во-первых, если в российском законодательстве она связывается с достижением определенных социально-экономических показателей работы органов исполнительной власти, то в соответствии с правилами Совета Европы в первую очередь надлежит организовать систему законодательства и подзаконного регулирования таким образом, чтобы создать действенные механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина. Наличие соответствующих правил само по себе говорит о том, что человеку предоставлены широкие возможности в отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с органами публичной власти. Детализация в регламентах и стандартах процедур государственного управления, предполагающих предоставление частным лицам каких-либо услуг, установление предельных сроков совершения процессуальных действий должностными лицами, определение возможности административного и судебного обжалования действий и решений, образующих факты ненадлежащего управления административных органов, введение различных видов юридической ответственности должностных лиц уже рассматриваются как признаки хорошего администрирования.

Во-вторых, в отличие от европейского опыта в российской теории административного права неразвита идея о взаимосвязи оценки эффективности органов исполнительной власти с показателями работы государственных служащих этих органов. Институт государственной службы имеет определенную автономность и самостоятельное значение в системе отрасли административного права. Постулат о том, что «кадры определяют все», на регулярной основе отмечается в административно-правовой литературе. Однако по законодательству система государственной службы замкнута на вопросах ее прохождения и реализации правового статуса государственных служащих без привязки к полномочиям конкретных органов исполнительной власти. Оценка эффективности деятельности

государственных служащих связана с установлением факта исполнения или неисполнения ими возложенных на них обязанностей, что образует содержание внутриорганизационных отношений в аппаратах любых государственных органов независимо от ветви власти.

В-третьих, наднациональными правилами определяется необходимость осуществления стратегического планирования, составляющего основу последующей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Исходя из этого должны рассчитываться конкретные показатели, на основе достижения которых можно судить об эффективности государственного управления.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы относительно нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах и на наднациональном уровне.

1. Зарубежный опыт показывает наличие разных вариантов регулирования эффективности деятельности органов исполнительной власти. Возможно принятие законов о государственном управлении, в которые включаются положения, направленные на обеспечение эффективности деятельности органов исполнительной власти и ее оценки. Однако большая детализация правового регулирования соответствующих правоотношений достигается посредством принятия специального законодательства, как это сделано в США. В целом зарубежная практика подлежит критической оценке и сопоставления с российскими реалиями, прежде чем быть использованной для совершенствования отечественного законодательства. Некоторые подходы неприменимы, например, установление обязанности органов исполнительной власти консультироваться с законодательным органом и его специальными комитетами по вопросам содержания планов повышения эффективности (по законодательству США), поскольку заимствование такой практики могло бы означать расширение конституционных полномочий законодательного органа. Вместе с тем подход, выраженный в принятии

закона, содержащего общие принципы, критерии и порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, мог бы быть полезен для совершенствования отечественной нормативной базы, поскольку существующее разрозненное законодательное и подзаконное регулирование без установления порядка реальной оценки эффективности работы федеральных органов государственного управления не способствует успешному реформированию последнего.

2. Наиболее очевидными направлениями использования зарубежного опыта, который мог бы способствовать совершенствованию института оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в России, являются следующие: 1) введение правил о планировании эффективности, рассчитанных на федеральные и региональные органы исполнительной власти, на которые следует возложить обязанность по формированию промежуточных планов (годовых планов, ежеквартальных целевых показателей), обеспечивающих достижение стратегических целей управления; 2) внедрение двуступенчатой оценки эффективности федеральных и региональных органов исполнительной власти на основе сочетания внутреннего и внешнего контроля. Для внутреннего контроля необходимо формирование в каждом органе специально предназначенного для этого структурного подразделения с наделением его должностных лиц полномочиями по проведению внутреннего мониторинга эффективности, осуществлению ежеквартальных обзоров эффективности, оказанию методической помощи подконтрольным структурным подразделениям, направленной на повышение результативности их работы. Внешний контроль должен соответствовать характеру вертикальных связей внутри единой системы исполнительной власти. Сочетание внутреннего и внешнего контроля, несмотря на потенциальные риски бюрократизации механизма оценивания, способно сыграть положительную роль в организации измерения эффективности, поскольку развитие внутреннего контроля может обеспечить решение текущих и наиболее очевидных проблем в деятельности

органа, оперативное выявление отклонения от показателей, что в конечном счете может обеспечить высокую оценку по итогам внешнего контроля; 3) установление правил об обмене между органами исполнительной власти информацией о практиках, которые привели к повышению эффективности их деятельности; 4) дополнение принципов оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти принципом тождественности, предполагающим формулирование выводов о работе руководителя по результатам оценки эффективности деятельности органа, что должно повысить уровень его ответственности за общее руководство органом, подбор и расстановку кадров и достижение целевых показателей.

3. Наднациональный уровень нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти представлен лишь на европейском пространстве в рамках Совета Европы. Реализованный на уровне указанной международной организации комплексный подход своим достоинством имеет всеобъемлющий характер, обеспечивающий учет и интересов личности, и необходимость достижения заранее намеченных показателей управленческой деятельности. Однако законодательство государств-участников Совета Европы показывает практическую невозможность урегулировать все перечисленные вопросы в едином нормативном правовом акте. Идея «хорошей администрации» выражается в закреплении изложенных требований в многочисленных законах и подзаконных актах, что не способствует формированию единой, всесторонней и структурированной модели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Поэтому варианты совершенствования российского законодательства должны определяться на основе принципа практической реализуемости, что ограничит оценку эффективности государственного управления достижением заранее установленных показателей его качества, но не исключает частичной имплементации позитивных сторон европейской модели в отечественную практику.

Глава II. Виды оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству Российской Федерации

2.1. Оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти: проблемы нормативно-правового регулирования и реализации

Эффективность функционирования федеральных органов исполнительной власти имеет ключевое значение для всей системы государственного управления, поскольку надлежащее выполнение ими своих функций и полномочий определяет состояние всех областей, отраслей и сфер жизнедеятельности социума в общегосударственном масштабе. В рамках своей деятельности они решают вопросы обеспечения государственной, общественной безопасности и правопорядка. Многочисленные предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленные в ст. 72 Конституции РФ, требуют организации двухуровневого государственного управления, которое в первую очередь осуществляется центральными органами исполнительной власти, возглавляющими соответствующие отрасли и сферы, вырабатывающими и осуществляющими государственную политику в них. Региональные органы исполнительной власти, образующие второй уровень, способствуют реализации этой политики в рамках своих полномочий, самостоятельно решая вопросы образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, строительства и иные. Вместе с тем общий вектор данной политики закладывается на федеральном уровне, что обеспечивается конституционно установленным принципом единства системы исполнительной власти.

На эффективность реализации исполнительной власти оказывает влияние надлежащее качество организации системы центрального

государственного управления. Его общая схема закреплена в Конституции РФ, установившей ведущую роль Президента РФ, под общим руководством которого действует Правительство РФ. На протяжении длительного времени (1993-2020 гг.) статус Президента РФ как лица, находящегося во главе исполнительной власти, в Конституции РФ просматривался недостаточно четко, что вызывало многочисленные споры по предмету относимости института президентуры к системе исполнительной власти. Преимущественно в научной литературе указывалось на его принадлежность к исполнительной ветви государственной власти¹. Поправка к Конституции РФ 2020 г. эти споры однозначно разрешила через установление его прямой иерархической связи с Правительством РФ, хотя он прямо и не назван главой исполнительной власти. Несмотря на то, что в Основном Законе отражено фактическое состояние ранее сложившихся связей, тем не менее соответствующее положение обеспечивает стабилизацию центрального государственного управления², которая, в свою очередь, способствует повышению его эффективности. На это направлено и новое правило о персональной ответственности Председателя Правительства РФ перед Президентом РФ (ст. 113 Конституции РФ).

Что касается самого Президента РФ, то оценка эффективности его деятельности с формальной точки зрения не может быть установлена, поскольку отсутствуют условия для этого. Над ним как над высшим должностным лицом государства не осуществляется контроль со стороны каких-либо государственных органов в рамках вертикальной организации государственного управления. Таким образом, его работа не может быть измерена на основе тех или иных специально разработанных для него количественных показателей. Более того, подобное измерение не имеет практического смысла ввиду невозможности их использования для коррекции функционирования Президента РФ.

¹ См., например: *Кутафин О.Е.* Глава государства: монография. М., 2015. С. 14.

² См.: *Сморчкова Л.Н.* Правительство Российской Федерации: трансформация правового статуса // *Право и практика.* 2021. № 4. С. 75.

Это не означает, что деятельность Президента РФ нельзя оценить в принципе, однако такая оценка не находится в плоскости административно-правового регулирования, для которого характерно наличие соответствующих критериев и правил оценивания. Отчасти она имеет конституционно-правовое значение, но в наибольшей степени – политическое. Прежде всего работа Президента РФ на субъективной основе оценивается населением с точки зрения ее соответствия ожиданиям граждан, которые обусловлены предвыборными заявлениями, а предполагаемым политическим последствием подобного оценивания может быть избрание другого лица на эту должность после окончания срока его полномочий. Оценка эффективности в данном случае осуществляется вне каких-либо научных методик, а значение здесь имеет личное восприятие деятельности Президента РФ со стороны каждого избирателя.

С другой стороны, глава государства как субъект стратегического планирования издает ряд программных документов, определяющих перспективные показатели социально-экономического развития, исполнение которых по прошествии указанных в этих актах сроков может быть подвергнуто анализу. Особенно это касается ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию, ряда документов, содержащих целеуказания. Однако соответствующие показатели формулируются не в точных значениях, для их измерения не применяются какие-либо формулы, а реализация целевых ориентиров зависит не только и не столько от главы государства, сколько от иных органов государственной власти, включая законодательные.

Кроме того, планируемые показатели могут подвергаться коррекции в зависимости от объективных тенденций социально-экономического развития, международной обстановки, что вполне коррелирует с возможностью Президента РФ осуществлять государственно-управленческую деятельность на основе принципа усмотрения. Например, Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации

на период до 2030 года»¹ была поставлена цель войти до окончания указанного периода в десятку ведущих стран мира по качеству высшего образования. В настоящее время указанная цель снята², но это не дает возможности охарактеризовать деятельность Президента РФ как неэффективную ввиду препятствующих этому внешнеполитических факторов и общей затруднительности соответствующей оценки.

Между тем в конституционно-правовой науке выражается надежда на возможность формулирования четких критериев, позволяющих объективно оценить эффективность работы главы государства и ее результатов, чему может способствовать современная общенаучная и специальная юридическая методология познания существующих институтов публичной власти. В этих целях предлагается задействовать метод моделирования для формирования модели эталонного главы государства через подбор и объединение необходимых для этого характеристик, а оценка его эффективности должна быть выстроена на выявлении факта практического достижения соответствующих показателей и установлении степени влияния деятельности президента на социально-экономическое положение страны. Стержневым индикатором эффективности при этом должен быть показатель, свидетельствующий о наиболее полном осуществлении заявленных планов, ориентированных на улучшение экономики и социальной сферы и повышение уровня благосостояния населения³. Вместе с тем с точки зрения конституционно-правового регулирования формирование модели эталонного руководителя страны выглядит утопической идеей, поскольку она основана не просто на требованиях к кандидату в президенты, а к желаемому состоянию его способностей и возможностей по управлению государством в

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884 (утратил силу).

² См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2584.

³ См.: Будаев А.М. Оценка эффективности деятельности главы государства: методология, теория, практика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 115.

части достижения конкретных показателей. Таким же утопическим выглядит указание на возможность нормативно-правового установления этих показателей¹, поскольку эта задача лежит в плоскости не нормотворчества, а стратегического планирования.

Деятельность Правительства РФ также официально не подлежит измерению, поскольку соответствующие нормы отсутствуют в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Более того, законодатель намеренно избегает употребления слов «эффективность», «эффективный», что может быть связано с оценочным характером связанных с ними выражений и необходимостью в случае их введения установления меры эффективности, в то время как в отношении Правительства РФ это является крайне сложной задачей. Единственный случай использования прилагательного «эффективный» связан обеспечением со стороны данного органа функционирования пенсионной системы, что на общую картину в целом не влияет.

В иерархической структуре государственного управления единственным субъектом оценивания эффективности функционирования Правительства РФ является Президент РФ. Его общее руководство деятельностью Правительства РФ означает и контроль, поскольку без последнего руководство не будет предполагать рычагов воздействия на подвластный субъект и доведения его состояния до надлежащих параметров. В то же время контрольные связи главы государства с Правительством РФ и его членами с точки зрения их процедурного обеспечения в законодательстве детально не регламентированы. Последнее устанавливает лишь варианты окончательного решения вопроса о целесообразности дальнейшего функционирования данного органа в текущем составе или нахождения в нем конкретного министра. Для этого задействуются инструменты отставки Правительства РФ или освобождения от должности отдельных его членов.

¹ Там же. С. 118.

Конкретные основания принятия подобных решений, качественные и количественные показатели деятельности кабинета министров, при наличии которых возможна или требуется отставка, нормативно не устанавливаются, поскольку в данном случае важно усмотрение Президента РФ, которое рассматривается как один из ключевых методов государственного управления в правовом государстве¹, способный придать неопределенному состоянию необходимую степень определенности². Ю.Н. Старилов рассуждает об усмотрении в административном праве как о комплексе объяснимых и спланированных действий, обуславливающих вынесение необходимого решения и формирование предпосылок для развития определенного сегмента общественных отношений на основе их заранее смоделированного будущего состояния, что исключает абстрактность юридических свойств усмотрения, которое всегда конкретно и направлено на обеспечение очевидного для всех правового порядка и устранение имеющихся неясностей³.

Отставка Правительства РФ по усмотрению главы государства – довольно редкое явление в практике современной российской государственности. В период правления Б.Н. Ельцина Правительство РФ было отправлено в отставку четырежды в 1998 и 1999 гг., что было обусловлено поиском решений по преодолению кризисных явлений в экономике и в социальной сфере. В частности, 23 августа 1998 г. отставка была обоснована крайне сложной экономической ситуацией, ставшей результатом мирового финансового кризиса⁴. В то же время в XXI веке она имела место лишь единожды – 24 февраля 2004 г., хотя официально связана

¹ См.: *Манохин В.М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23-30.

² См.: *Зайцев Д.И.* Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 20.

³ См.: *Старилов Ю.Н.* Административное усмотрение – не «свое мнение», а правовое решение // Административное право и процесс. 2024. № 12. С. 5.

⁴ См.: Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/1998/08/25/otstavka.html> (дата обращения: 07.06.2025).

не с оценкой итогов деятельности прежнего состава данного органа, охарактеризованной Президентом РФ в качестве удовлетворительной, а со сменой курса развития государства в связи с намеченной административной реформой¹. В целом, оценивая эффективность функционирования Правительства РФ, руководитель страны измеряет качество и своей собственной деятельности по подбору и расстановке кадров, в связи с чем редкость применения вышеназванной меры говорит о стабилизации государственного управления, укоренению действенного механизма комплектования центрального органа исполнительной власти. Об этом говорят и суждения Президента РФ о качестве его работы. 19 декабря 2024 г. В.В. Путин отметил, что «Правительство у нас работает эффективно, вполне удовлетворительно и очень много делает, когда думает о будущем»².

Формула «общего руководства» деятельностью Правительства РФ предполагает, в первую очередь, использование такой формы управления, как поручения. Она нашла широкое применение задолго до конституционной поправки 2020 г., а текущая статистика показывает, что по состоянию на апрель 2025 г. данному органу даны 4339 поручений. А.А. Гришковец небезосновательно считает указанные акты наиболее значимой формой властного волеизъявления Президента РФ, которая давно и успешно реализуется в его взаимоотношениях с Правительством РФ³.

С содержательной точки зрения требования к поручениям главы государства законодательно не определены; не содержатся они и в Указе Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»⁴. Однако, будучи обусловленными его конституционными

¹ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22362> (дата обращения: 21.04.2025).

² См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/75909> (дата обращения: 21.04.2025).

³ См.: Гришковец А.А. К вопросу о поручении Президента Российской Федерации (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 155-160.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 14, ст. 1880.

полномочиями, поручения могут даваться по самым разнообразным вопросам организации внутренней и внешней политики, имеющим на текущий момент наибольшую значимость. Поэтому с содержательной точки зрения они могут иметь существенные различия. В них возможно установление числовых показателей, которые необходимо достигнуть к определенному сроку, конкретных подлежащих выплате денежных сумм либо, к примеру, указание на какое-либо подлежащее развитию направление. Поэтому и оценка эффективности деятельности Правительства РФ может производиться с разных сторон – количественной и качественной.

Так, предельной четкостью отличается данное Правительству РФ 1 апреля 2025 г. поручение обеспечить реализацию за счет средств федерального бюджета ежемесячной денежной выплаты в размере 65 тыс. рублей гражданам, которые лишились жилых помещений и иного имущества в результате действий украинских вооруженных формирований на территории Курской области, на период до полного ее освобождения. В данной ситуации оценке эффективности со стороны Контрольного управления Президента РФ будут подлежать полнота учета населения, которому полагаются выплаты, и фактическое их осуществление в течение всего установленного для этого срока. С другой стороны, согласно тому же перечню поручений Правительству РФ совместно с региональными органами исполнительной власти надлежит принять меры по повышению уровня информированности граждан о значимости прохождения диспансеризации и ее роли в увеличении продолжительности жизни и сбережении здоровья¹. Ранее данному органу было дано поручение разработать предложения по совершенствованию дистанционного взаимодействия государственных органов и организаций при осуществлении контрольно-надзорных и профилактических мероприятий². По названным мерам можно судить о

¹ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/76617> (дата обращения: 21.04.2025).

² См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/76267> (дата обращения: 21.04.2025).

невысоком уровне конкретики поручений, и оценить эффективность деятельности Правительства РФ в этих случаях по объективным критериям не представляется возможным ввиду отсутствия таковых. Насколько эффективно были выполнены данные поручения, может определить лишь сам Президент РФ и его администрация (включая контрольное управление) на основе содержания представленных по итогам их исполнения докладов, сформированных с учетом сложившихся в практике функционирования этих органов устойчивых подходов.

Если судить о нормативно-правовом регулировании поручений, то оценка эффективности охватывает Правительство РФ не в полной мере. Несмотря на статус коллегиального органа исполнительной власти, ответственность за исполнение поручений не является коллективной. С одной стороны, поручение дается Правительству РФ, но с другой – определяется ответственный исполнитель, несущий персональную ответственность за его реализацию, что предполагает оценку эффективности работы конкретного должностного лица, к которому может быть применено дисциплинарное взыскание.

Исходя из состояния нормативно-правового регулирования взаимоотношений руководителя государства и Правительства РФ, можно определить, что оценка эффективности деятельности последнего просматривается только в случае построения логических конструкций, охватывающих их полномочия и возможные последствия невыполнения Правительством РФ своих обязанностей, однако такая оценка законодательно не формализована. В случае с этими органами выявленный подход представляется оправданным, обеспечивая гибкость государственного управления, при которой Президент РФ не связан конкретными индикаторами результативности данного органа исполнительной власти и способен варьировать характер и интенсивность организующего воздействия на Правительство РФ для достижения наилучшего состояния общественных

отношений в экономической, социокультурной и административно-политической областях жизнедеятельности общества.

Оценка эффективности деятельности органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти, с точки зрения перспектив законодательного регулирования является крайне сложным вопросом. В данном случае необходима выработка методологических основ организации оценивания, учитывающих специфику организации системы государственного управления на федеральном уровне по сравнению с уровнем региональным, для которого формирование соответствующего законодательного механизма с его дальнейшим развитием на подзаконном уровне не составило существенной сложности.

Условием формирования действенного механизма оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти является общее повышение уровня организации системных связей между ними. Административная реформа, ключевым этапом которой была трансформация системы указанных органов на основе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, была нацелена на устранение монополии министерств на осуществление всех функций государственного управления в соответствующей отрасли и сфере жизнедеятельности социума. Это привело к усложнению иерархических связей в системе федерального государственного управления. Изначально существовавшие связи между Президентом РФ и обеспечивающими безопасность ведомствами, а также между Правительством РФ и находящимися в его ведении федеральными органами исполнительной власти были дополнены отношениями иерархической коммуникации между возглавляющими отрасли или сферы управления министерствами и подведомственными им службами и агентствами.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

По версии разработчиков административной реформы последние три типа органов и должны составлять систему федеральных органов исполнительной власти. Однако в нее не включено Правительство РФ, которое тоже является федеральным органом исполнительной власти, что подчеркнуто в ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», и должно составлять, как в свое время отмечала И.Л. Бачило, ядро всей этой системы¹. Кроме того, качество системы определяется наличием системных связей между элементами ее структуры. Вышеназванным указом Президента РФ такие связи выстроены между министерствами и находящимися в их ведении службами и агентствами, а министерства уполномочены осуществлять контроль над их деятельностью. В то же время Б.В. Россинским было обращено внимание на отсутствие системных связей между агентствами и между службами, а также между службами и агентствами, что влияет на устойчивость системы, полноценную способность выполнять свое предназначение и негативно сказывается на отрасли².

Такая ситуация коррелирует с одним из ключевых постулатов кибернетики о том, что сложные структуры приобретают устойчивость лишь в случае замыкания всех контуров системной связи³, что в данном случае не реализовано. Это влияет и на содержание последующей регламентации взаимоотношений указанных органов. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти⁴ в первую очередь ориентирован на то, чтобы обеспечить реализацию министерством своих функций по координации и контролю деятельности находящихся в его

¹ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 128.

² См.: *Россинский Б.В.* Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 3 (160). С. 37-38.

³ См.: *Эшби У.Р.* Введение в кибернетику. М., 1959. С. 82.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 18 ноября 2024 г.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4, ст. 305; 2024. № 48, ст. 7329.

ведении служб и агентств. Отдельные его правила лишь частично охватывают вопросы горизонтального взаимодействия органов. Речь идет о межведомственном информационном взаимодействии (которое реализуется при оказании государственных услуг), направлении и исполнении межведомственных запросов, формировании межведомственных организационных комитетов и комиссий.

Вместе с тем рассматриваемая система показывает тенденции к самоорганизации через восполнение нормативно не установленных взаимосвязей. Для этого задействуется административно-договорное регулирование, определяющее перечень форм взаимодействия¹, чем, собственно, и замыкаются все контуры системной связи. Очевидно, например, что межведомственное информационное взаимодействие необходимо не только для целей оказания государственных услуг, но и для общей организации исполнения функций и полномочий соответствующих органов, поэтому они стремятся к тому, чтобы наладить необходимые для этого связи на основе использования возможности действовать по усмотрению. Однако у федеральных служб и федеральных агентств изначально должен быть полный набор возможностей, наличие которых позволяет полностью замкнуть все контуры взаимосвязи в системе федеральных органов исполнительной власти. Для этого требуется формализация горизонтальных взаимоотношений в этой системе с указанием соответствующих форм в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», к числу которых на основе опыта деятельности указанных органов можно отнести межведомственное информационное взаимодействие, формирование межведомственных рабочих групп, проведение межведомственных совещаний, отраслевых и межотраслевых семинаров, совместных заседаний коллегий федеральных

¹ См, например: Соглашение о сотрудничестве Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Росприроднадзором № С-140-136, Росгидрометом № СР-8-д 5 июля 2021 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

органов исполнительной власти, проведение взаимных консультаций, совместная разработка методических документов. Укрепление системных взаимосвязей федеральных органов исполнительной власти будет способствовать повышению результативности их функционирования, оперативности, количественных и качественных показателей их деятельности, что является основой для прогрессирующего улучшения исходных данных, необходимых для измерения эффективности.

Что касается непосредственно оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, то состояние законодательства показывает низкий уровень ее нормативной обеспеченности. Данный термин употребляется в законодательстве, а именно в ч. 12 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которая рассматривается как нормативная основа всей организации оценки эффективности указанных органов. Следовательно, такая оценка направлена не на выявление качества реализации компетенционного блока правового статуса каждого федерального органа исполнительной власти, а на обеспечение функционирования системы стратегического планирования, что предопределяется предметом регулирования вышеназванного Закона. Поскольку стратегическое планирование является всеохватывающим, оценка эффективности деятельности указанных органов рассчитана на достижение целей не только социально-экономического развития, но обеспечения национальной безопасности. Поэтому данные требования распространяются и на органы силового блока, в том числе Минобороны России, которое на основе соответствующих правил также готовит необходимую отчетность¹.

Вместе с тем необходимо отметить, что специально направленных на развитие данного законоположения правил не существует, поскольку ни иные нормы данного Закона, ни подзаконные акты не оперируют понятием «оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной

¹ См.: Тезисы доклада Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии Минобороны России // Официальный сайт Минобороны России. URL: <https://mil.ru/files/files/Doklad%20Ministra.pdf> (дата обращения: 22.04.2025).

власти». О наличии некоего подобия такой оценки можно судить по содержанию ряда иных нормативных установлений. Во-первых, в том же Законе содержится требование о необходимости подготовки этими органами докладов о реализации планов своей деятельности (п. 1 ч. 4 ст. 40). Во-вторых, для органов, которыми руководит Правительство РФ, утверждены Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности¹. В соответствии с этим нормативным правовым актом данные органы должны разрабатывать шестилетние планы для реализации политико-правовых документов, по которым они назначены ответственными исполнителями или соисполнителями, содержащие цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности.

Кроме того, получила развитие практика утверждения методик расчета комплексного показателя результативности федеральных органов исполнительной власти. Последняя из них утверждена Руководителем Аппарата Правительства РФ 14 мая 2025 г. под № ДГ-П52-17046². Вместе с тем такая методика как нормативный правовой акт рассматриваться не может ввиду отсутствия у данного должностного лица статуса субъекта нормотворческой деятельности. Она имеет внутриорганизационное значение для определения рейтинга результативности работы федеральных органов исполнительной власти. Следует констатировать ограниченность соответствующей оценки, которой охватывается исполнение поручений Президента РФ и Правительства РФ, подготовка проектов федеральных законов, проектов отзывов и заключений Правительства РФ по законопроектам, проектов нормативных правовых актов, издание

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 (в ред. от 26 июня 2021 г.) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II), ст. 254; 2021. № 27 (ч. III), ст. 5409.

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ведомственных актов. Она имеет характер количественных подсчетов, в рамках которых принимается во внимание также несоблюдение сроков совершения перечисленных действий и принятия подзаконных актов. Таким образом, подобная деятельность как всеобъемлющая оценка рассматриваться не может, так как не измеряется состояние управляемых теми или иными министерствами, службами и агентствами отраслей и сфер жизнедеятельности социума.

Возвращаясь к анализу Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности, необходимо отметить, что о реализации данных планов подготавливаются ежегодные доклады, в которых преимущественно излагаются многочисленные достигнутые показатели деятельности в количественном выражении, подтверждающие достижение целей функционирования указанных органов. Содержащееся в названных Правилах понятие «оценка деятельности федерального органа исполнительной власти» не тождественно понятию оценки эффективности его деятельности. Термин «эффективность» в данном случае не употребляется, поскольку содержащиеся в них требования составляют лишь предпосылку для возможной оценки эффективности. Достижение количественных показателей само по себе не может являться мерой эффективности без учета затраченных материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

Как показывает практика, доклады федеральных органов исполнительной власти включают оценку ими своего функционирования, но такой подход вряд ли целесообразен, поскольку самооценка не может быть полностью объективной. Такую функцию следует возлагать на внешних оценщиков, а в обязанности органа исполнительной власти должно входить формирование научно обоснованных и реализуемых планов по достижению тех или иных показателей, которые отражают реализацию его компетенции, и подготовку отчета о степени их выполнения.

Кроме того, оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти отличается большим разнообразием, чем в отношении региональных, поскольку первые отчитываются не только о достижении количественных показателей, но и фактах проведения каких-либо мероприятий, например, о проведении общественных обсуждений по вопросам своей компетенции, об актуализации нормативно-технической документации, о продолжении реализации государственных программ, о рассмотрении планов инвестиционных проектов, о заключении нефинансовых соглашений с субъектами Российской Федерации, о проведении конкурсов и отборе их победителей, а также учений¹. Безусловно, широкий спектр проведенных мероприятий с положительной стороны характеризует деятельность органа, но необходимо в то же время формирование такой модели оценивания, которая позволила бы выявить уровень качества всей этой работы. Такой показатель, как, например, «продолжение реализации государственных программ» может характеризоваться разной степенью интенсивности вплоть до проведения формальных мероприятий, рассчитанных исключительно на подготовку отчетной документации.

Еще один важный момент, который обращает на себя внимание, состоит в том, что контуры деятельности в рамках формирования отчетности федеральных и региональных органов исполнительной власти в значительной степени совпадают. В частности, Минстрой России, как и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, отчитывается по таким показателям, как «количество улучшивших свои жилищные условия семей», «объем жилищного строительства», «качество городской среды»². По

¹ См., например: Доклад о реализации Плана деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на период 2019-2024 годов за 2024 год // Официальный сайт Минцифры России. URL: <https://digital.gov.ru/documents/doklad-6> (дата обращения: 23.04.2025).

² См.: Доклад о реализации плана деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации за 2024 год // Официальный сайт Минстроя России. URL:

сути, в данных случаях реальная оценка эффективности на основе научно разработанных методик и формул осуществляется по отношению к регионам, что впоследствии на федеральном уровне приводит к простому суммированию всех полученных количественных данных и преподносится как результат деятельности федерального органа исполнительной власти. Такой подход не в полной мере отвечает требованию объективности, поскольку общий показатель не дает картины по каждому региону, где может быть как отрицательная, так и положительная динамика в достижении определенных показателей. Если общий позитивный результат связан с прорывным развитием отдельных субъектов Российской Федерации, то искажается реальная ситуация на местах, что может обусловить игнорирование проблем социально-экономического развития регионов. Поэтому целесообразно оценивать деятельность органов исполнительной власти социально-культурного и экономического блока на основе разграничения компетенции по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что положительно скажется на их деятельности ввиду исключения излишней бюрократической нагрузки и объективного подхода к измерению их деятельности. Таким образом, оценка эффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти должна осуществляться сообразно профилю их компетенции.

Для того, чтобы выстроить оптимальную модель оценки эффективности их деятельности, необходимо определить:

1) методики измерения эффективности, которые, будучи основанными на компетенции конкретных органов, должны включать в себя показатели, подлежащие оценке, единицы их измерения и формулы расчета их эффективности. Соответствующая работа по подготовке таких методик должна осуществляться Правительством РФ с участием подконтрольных ему

экспертно-аналитических организаций на основе уже имеющегося методического задела по региональным органам исполнительной власти;

2) субъект, ответственный за измерение эффективности.

Иерархическая организация федерального государственного управления указывает на то, что субъектом оценивания должен быть вышестоящий орган, которым является в данном случае Правительство РФ. Однако, во-первых, не все федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства РФ. Органами силового блока и некоторыми иными руководит Президент РФ, а оценка эффективности их деятельности затруднительна, особенно если речь идет об СВР России или ФСО России. Поэтому такая оценка должна быть прерогативой главы государства, а сама она должна носить не формализованный в нормативных правовых актах, а скорее политический характер.

Во-вторых, для Правительства РФ проведение оценивания собственными силами представляет сложность. На этом фоне в научной литературе отмечается повышение роли экспертных центров, сотрудники которых на основе соответствующих научных наработок способны проводить измерение качества деятельности государственных органов¹. К числу таковых относится и Аналитический центр при Правительстве РФ. Спектр направлений его деятельности крайне широк и включает в числе прочего организацию и проведение мониторинга, прогнозирования, анализа, экспертных и экспертно-аналитических работ в области социально-экономического развития. Его сотрудники являются специалистами в области применения методик и оценки эффективности деятельности. Они осуществляют экспертное и аналитическое сопровождение функционирования федеральных органов исполнительной власти, имея возможность запрашивать и получать у них необходимые для этого

¹ См.: Ульянов А.Ю. Субъекты и объекты оценки эффективности институтов публичной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2022. Т. 22. № 4. С. 112-113.

материалы¹. Общий круг предметов ведения данного центра позволяет судить о компетентности его сотрудников в области измерения деятельности органов исполнительной власти. Однако его потенциал в полной мере не раскрыт. Он наделен правом участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов, которое может быть дополнено указанием на то, что подготовка проектов нормативных правовых актов, затрагивающих методики оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и ее последующую корректировку, осуществляется с обязательным участием указанного центра.

Кроме того, его целесообразно уполномочить на проведение данной оценки, в целях чего на эти органы требуется возложить обязанность предоставлять информацию в Аналитический центр при Правительстве РФ, необходимую для расчета эффективности их функционирования. Полученные результаты в виде ежегодных докладов данного центра по каждому находящемуся в ведении Правительства РФ федеральному органу исполнительной власти должны направляться в Правительство РФ. Последнее, в свою очередь, в случае невыполнения целевых показателей будет вправе затребовать отчет от соответствующего органа о его причинах и при необходимости ставить вопрос о привлечении руководителя органа и виновных в невыполнении целевых показателей должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, наиболее существенными выводами, которые могут быть сформулированы по результатам анализа вопросов, поставленных в настоящем параграфе, являются следующие.

1. Необходима формализация горизонтальных взаимоотношений между иерархически не связанными органами в системе федеральных органов исполнительной власти с нормативным установлением соответствующих

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 г. № 2751-р (в ред. от 12 октября 2024 г.) «Об учреждении автономной некоммерческой организации "Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2, ст. 537; 2024. № 43, ст. 6389.

форм, включая межведомственное информационное взаимодействие, формирование межведомственных рабочих групп, проведение межведомственных совещаний, отраслевых и межотраслевых семинаров, совместных заседаний коллегий федеральных органов исполнительной власти, проведение взаимных консультаций, совместная разработка методических документов. Укрепление системных взаимосвязей федеральных органов исполнительной власти будет способствовать повышению результативности их функционирования, оперативности, количественных и качественных показателей их деятельности, что является основой для прогрессирующего улучшения исходных данных, необходимых для измерения эффективности.

2. Общий алгоритм введения оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, должен включать следующие элементы: 1) утверждение Правительством РФ методик измерения эффективности, которые должны быть основаны на компетенции конкретных органов и включать в себя показатели, подлежащие оценке, единицы их измерения и формулы расчета эффективности; 2) определение субъекта, ответственного за измерение эффективности (Аналитический центр при Правительстве РФ); 3) возложение на федеральные органы исполнительной власти обязанности предоставлять в Аналитический центр при Правительстве РФ информацию, необходимую для расчета эффективности их функционирования; 4) возложение на Аналитический центр при Правительстве РФ обязанности по формированию ежегодных докладов об оценке эффективности каждого федерального органа исполнительной власти и направлению их в Правительство РФ; 5) наделение Правительства РФ полномочием по истребованию отчета у федерального органа исполнительной власти о причинах невыполнения целевых показателей и инициированию в случае необходимости вопроса о привлечении

руководителя органа и виновных в невыполнении целевых показателей должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

2.2. Оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: тенденции развития и пути оптимизации законодательства

Оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ является одним из важнейших факторов повышения качества государственного управления на региональном уровне, поскольку использование соответствующих инструментов позволяет соотнести полученные по итогам управленческой деятельности результаты с ожидаемыми показателями и затраченными ресурсами. При этом современные потребности развития общества диктуют необходимость нормативно-правового оформления механизма оценки эффективности указанных органов, чтобы обеспечить единство подходов и прозрачность деятельности тех субъектов, которые осуществляют оценивание.

Законодательное и подзаконное регулирование оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ осуществляется на федеральном уровне. Государственные органы субъектов РФ не уполномочены устанавливать собственные критерии и механизмы определения эффективности функционирования региональных органов исполнительной власти. По крайней мере, если исходить из текста Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в нем подобного «общего принципа» не предусмотрено. Вместе с тем сущность федеративного устройства государства предполагает наличие у регионов собственного интереса в повышении качества государственного управления. Однако федеральный законодатель не предлагает соответствующих инструментов регионального масштаба, ограничиваясь указанием на необходимость «оценки

эффективности государственных программ субъекта РФ», реализуемой в форме составленного субъектами исполнительной власти доклада, который направляется в законодательный орган субъекта РФ (п. 9 ст. 33).

С другой стороны, в условиях, когда существует универсальный механизм оценивания эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ, наличие в каждом регионе собственных параллельно установленных требований означало бы неоправданную организационную нагрузку на данные органы, возможное дублирование федеральных правил или, наоборот, расхождение с ними, что чревато дезорганизацией регионального государственного управления. К тому же внесенной в 2020 г. поправкой в Конституцию РФ было легализовано понятие публичной власти, в единую систему которой входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное единство охватывает взаимосвязь не только государственных и муниципальных органов, но и органов, образующих разные уровни государственной власти, что вписывается в давно наметившуюся тенденцию укрепления властной вертикали. Как правильно отмечает Б.С. Эбзеев, несмотря на наличие определенных рамок самостоятельности субъектов РФ, они встроены в конституционно определенную систему общегосударственных отношений¹. Оценка эффективности деятельности является здесь одним из связующих механизмов этой вертикали, обеспечивая контроль федеральных органов государственного управления над региональными, а региональных — над органами местного самоуправления. В этом ключе О.В. Шмалый верно рассуждает о невозможности обеспечения стабильного взаимодействия элементов единой системы в отсутствие между ними организационной связи в виде координационных или властных отношений, способствующих достижению единой цели².

¹ См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 486.

² См.: Шмалый О.В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 290.

Для того, чтобы рассуждать об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти того или иного уровня, необходимо выстроить логическую цепочку, по которой строится система оценивания. Если оценивается деятельность, то необходимо иметь в виду, что деятельность органа исполнительной власти предопределяется его компетенцией. Даже учитывая высокую долю усмотрения, характерную для функционирования данных органов, что связано с природой исполнительной власти, в любом случае ориентиром для них является их компетенция, в рамках реализации которой и проявляется дискреция. В свою очередь, компетенция исполнительного органа субъекта РФ вытекает из принципа федерализма и может включать в себя различные компоненты: полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, полномочия по предметам ведения субъектов РФ и переданные полномочия по предметам ведения Российской Федерации. Примечательно, что законодатель на эти полномочия в целом не ориентируется. Он указывает на некие индикаторы, которые должны показывать эффективность или ее отсутствие в деятельности исполнительных органов субъектов РФ. При этом сами они определяются не законодателем, а Президентом РФ, например, уровень бедности, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, процент волонтеров в общей численности населения и др.¹ Данные качественные показатели не всегда привязаны к каким-либо отраслям и сферам государственного управления, и, соответственно, не всегда можно определить, какой конкретно региональный орган исполнительной власти должен отвечать за достижение того или иного показателя, или вообще невозможно определить, когда это касается такого показателя, как «доверие к власти».

Текущее состояние федерального законодательства показывает, что оно ориентировано на оценку эффективности деятельности исполнительных

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

органов субъектов РФ в их совокупности, а не применительно к каждому конкретному органу. Такой подход приемлем с позиции установления общей привлекательности региона для проживания в нем населения и проявления деловой активности и показывает функционирование исполнительной власти на уровне региона как системы, в которой любой некорректно действующий элемент оказывает дезорганизующее воздействие на всю систему. Тем не менее представляется, что эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти должна оцениваться не только в системном измерении, но и применительно к каждому конкретному органу, что требует разработки соответствующих механизмов оценивания. Достижение таких показателей, как «цифровая зрелость» или «доверие к власти» возможно при условии надлежащего исполнения каждым органом исполнительной власти своих полномочий. В связи с этим необходимо выявлять «проблемные» органы, в деятельности которых имеются существенные недостатки, поскольку именно они способствуют формированию негативной оценки власти и недоверию к ней, если при взаимодействии с ними, в том числе посредством цифровых платформ, граждане или организации обнаруживают отсутствие должного уровня реализации обязанностей этими органами в какой-либо отрасли или сфере государственного управления (жилищное строительство, здравоохранение, социальное обеспечение и др.). Поэтому нужны дополнительные механизмы оценки эффективности исполнительных органов субъектов РФ, учитывающие работу каждого органа исполнительной власти.

Общие требования к такой оценке могут быть определены Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а установление единого порядка и универсальных методических правил ее осуществления возможно через подзаконное регулирование на уровне указа Президента РФ или постановления Правительства РФ. Поскольку на федеральном уровне не регламентируется, какие конкретно отраслевые и межотраслевые органы

исполнительной власти могут создаваться в субъектах РФ, методики оценки эффективности деятельности каждого из них должны уточняться нормативными правовыми актами высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта РФ на основе полномочий оцениваемых органов и с привязкой к тем показателям эффективности, которые в настоящее время установлены указом Президента РФ. Подобный подход не отличается исключительной новизной. В частности, Ю.А. Тихомиров в общем виде сформулировал принцип, в соответствии с которым реализация норм о компетенции тех или иных органов должна сочетаться с достижением фиксированных значений каких-либо числовых показателей, индексов¹. В то же время применительно к оценке эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ на сегодняшний день он не реализован.

Возвращаясь к предметам ведения, необходимо отметить, что законодатель четко не определил, по каким из них проводится оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ. Лишь по одному косвенному признаку можно установить, что в нее не входит оценка эффективности реализации переданных региональным органам исполнительной власти федеральных полномочий, в том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В этом случае Правительством РФ могут быть установлены критерии (показатели) оценки эффективности и качества осуществления ими указанных полномочий (ч. 8 ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). При этом говорится именно о «полномочиях», а не о «деятельности». Это должен быть строго определенный федеральным законом круг полномочий.

Таким образом, законодатель определяет неоднородный механизм оценки эффективности функционирования исполнительных органов

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 8.

субъектов РФ. Однако общие требования к оценке эффективности осуществления переданных полномочий в Законе не установлены. Также не обозначены субъекты, производящие оценивание, последствия реализации мероприятий по оценке эффективности осуществления полномочий. Отсутствуют механизмы поощрения (или негативные санкции) в случае высокой (низкой) оценки эффективности, в то время как смысл оценивания как раз и состоит в реализации организационных мер, направленных на стимулирование дальнейших положительных результатов либо на коррекцию обнаруженных недостатков. Негативные меры, упомянутые в Законе и характеризующие контроль над реализацией переданных полномочий (вынесение представления (предписания) об устранении выявленных нарушений, внесение представления высшему должностному лицу субъекта РФ об освобождении от должности руководителя регионального органа исполнительной власти, изъятие полномочий), никак не согласованы с нормой об оценке эффективности их осуществления. Данная норма к тому же носит диспозитивный характер, не требуя от Правительства РФ обязательного принятия постановления. В то же время в отсутствие показателей (критериев) эффективности невозможно произвести качественную оценку реализации переданных полномочий, в связи с чем представляется необходимым сформулировать данную норму в качестве императивной. Кроме того, данные критерии и показатели должны быть использованы для выявления фактов ненадлежащего исполнения переданных полномочий, в отсутствие чего освобождение от должности руководителя исполнительного органа субъекта Российской Федерации не может выглядеть в полной мере обоснованным. Следовательно, целесообразно изменение и расширение содержания ч. 8 ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» посредством устранения ее диспозитивности, указания на последствия недостижения показателей (критериев) эффективности.

Негативная ответственность должна стать важным средством воздействия на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в случае выявления низкого уровня эффективности его деятельности и деятельности региональных органов исполнительной власти¹. В этом случае следует руководствоваться ранее упомянутым принципом тождественности: если исполнительные органы субъекта Российской Федерации не выполняют показатели эффективности, значит, организующая работа руководителя региона имеет существенные недостатки, что может поставить вопрос о дальнейшем нахождении его на должности. При этом законодательство об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации характеризуется дисбалансом, с которым связано наличие диспропорций в реализации властных полномочий субъектами, стоящими на разных уровнях публичной власти. В контексте рассматриваемой проблематики отношения между региональным и муниципальным уровнями выражены в возможности главы региона обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, если показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления систематически не выполняются. Между федеральной и региональной властями таких отношений нет, что не способствует поддержанию надлежащего уровня исполнительской дисциплины на уровне субъектов Российской Федерации. Ч. 4 ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень оснований для отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ, среди которых отсутствует основание, связанное с оценкой эффективности. «Утрата доверия» для таких случаев не подходит, поскольку это специфический термин, характерный для антикоррупционного

¹ См.: Кайль Я.Я., Епина В.С. Результативность как основной критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Власть. 2013. № 9. С. 63.

законодательства¹. В.Н. Прохоров указывает на то, что низкая оценка эффективности главы региона может быть обусловлена объективными социальными и экономическими факторами, что делает нецелесообразным применению к нему негативных мер². Однако такие факторы не всегда могут иметь место при низкой оценке эффективности, а кроме того, определяющей является систематичность недостижения плановых показателей. В связи с этим целесообразно ввести специальную норму, позволяющую отрешить губернатора от должности в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности как самим главой региона, так и региональными органами исполнительной власти.

Если сравнить существующее законодательное регулирование с ранее действовавшим законодательством³, то можно обнаружить существенное сходство и в значительной степени идентичность подходов к нормативно-правовому регулированию оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ. Соответствующие правила характеризуются фактически зачаточным состоянием несмотря на то, что истоки существующего подхода были заложены более полутора десятилетий назад. Причем действующие в настоящее время правила являются даже более скудными, чем предшествующие. В частности, в настоящее время законодатель в ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», устанавливая правила о ежегодном отчете о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, не указывает, кто его формирует и куда он должен быть направлен, в то время как ранее

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

² См.: Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 88.

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 (утратил силу).

действовавшее законодательство возлагало данную обязанность на высшее должностное лицо субъекта РФ, которое должно было направить отчет в региональный законодательный орган. Тем не менее, если ориентироваться на подзаконное регулирование данного вопроса, сохранившееся с периода действия прежнего законодательства, то форма отчета предполагает прежний порядок его предоставления¹.

Принятие нового федерального закона было обусловлено конституционными изменениями, обусловившими формирование единой системы публичной власти, что должно было найти и нашло отражение в общих принципах организации публичной власти на региональном уровне. Соответственно, задача по усовершенствованию механизма оценки эффективности региональных органов исполнительной власти перед законодателем не стояла, чем и было предопределено сохранение по большей части ранее сформированного подхода. В то же время стержневое значение для организации законодательных преобразований в данном направлении должна иметь четко сформулированная государственная политика, направленная на стимулирование поступательного развития регионов. В этом отношении оценке эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ должна отводиться одна из ключевых ролей, поскольку именно органы исполнительной власти осуществляют практическую реализацию нормативных установлений, охватывающих все отрасли и сферы государственного управления.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17 апреля 2018 г. № 457 «Об утверждении формы обязательного публичного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, представляемого в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, и формы плана по устранению недостатков, выявленных в ходе независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 17, ст. 2498.

Несмотря на наличие ряда документов стратегического планирования, затрагивающих развитие регионов, в них не нашла должного отражения необходимость оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти. Основы государственной политики в сфере развития регионов были заложены Указом Президента РФ в 2017 г.¹ Применительно к эффективности регионального государственного управления в нем был тезисно заложен иной подход, нежели сформулированный законодателем, а именно указано на необходимость четкого разграничения полномочий органов всех уровней публичного управления и организации их эффективного исполнения посредством реализации механизмов финансово-бюджетного регулирования и укрепления материально-технической базы соответствующих органов. При этом инструменты оценки эффективности деятельности (или реализации полномочий) в нем определены не были.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года², которая делает упор на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований, определяет области реализации компетенции субъектов публичного управления, требующие повышения эффективности, а именно: оборот и использование земельных ресурсов; обращение с отходами производства и потребления; сельское хозяйство; развитие минерально-сырьевой базы; использование природных ресурсов. Следует опять же заметить, что, во-первых, об оценке эффективности деятельности руководителей регионов и исполнительных органов субъектов Российской Федерации упоминается в единственном случае в части учета целевых показателей пространственного развития при определении в едином плане по достижению национальных

¹ См.: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4, ст. 637.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 2, ст. 74.

целей плановых значений показателей, однако о мерах по ее организации речи не идет. Во-вторых, очевидно несовпадение приоритетных направлений повышения эффективности регионального государственного управления с теми, которые определены в Указе Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». Следовательно, можно утверждать об отсутствии системности государственной политики в области обеспечения эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ и организации ее оценки¹. Концептуальная неоднородность и несовершенство документов стратегического планирования вкупе с неоднозначным пониманием законодателем механизма оценки эффективности региональных органов исполнительной власти являются факторами стагнации нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Ряд ученых делает вывод о наличии нескольких этапов в развитии нормативно-правового регулирования оценки эффективности исполнительных органов субъектов РФ. При этом они привязывают этапы к принятию Президентом РФ очередного указа, определяющего перечень показателей для осуществления такой оценки². Качественное изменение данных индикаторов собственно и называется в качестве критерия их выделения. Однако указанные показатели характеризуют динамику нормативно-правового регулирования не столько с позиции существенного изменения административных процедур и общей организации оценивания, сколько с точки зрения смены набора наиболее важных индикаторов

¹ См.: Болдырева Е.В., Кузнецова С.Д., Левакин И.В., Чепунов О.И., Чепус А.В. Правовые проблемы эффективности публичной власти в условиях современного экономического развития Российской Федерации. М., 2016. С. 72.

² См.: Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Анализ этапов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 5. С. 76-82; Коварда В.В. Анализ динамики нормативного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11. № 4. С. 5.

социально-экономического развития, определяющих уровень жизни населения. Представленный подход, вероятно, имеет право на существование, но не в рамках юридической науки, а с точки зрения экономических и иных исследований, поскольку нормативный компонент в виде законодательных правил подвергается несущественной коррекции. По сути, с 2007 г. (когда вступила в силу ст. 26.3.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») по настоящее время наблюдается начальный этап развития нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, даже несмотря на смену федерального закона, в котором сконцентрированы соответствующие нормы.

Тем не менее изменения подзаконного уровня весьма динамичны и влияют на текущую правоприменительную деятельность органов исполнительной власти. В.А. Козбаненко, исследуя отечественный опыт нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, в целом отмечает его положительное значение, которое обеспечивается использованием интегральных, качественно отличающихся, показателей. Это способствует всестороннему анализу функционирования этих органов в наиболее важных сферах жизнедеятельности социума и формированию инновационной административно-правовой практики¹. А.Е. Шатров, также анализируя динамику нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, отмечает его значимость для решения важных задач государственного управления, в том числе по: оценке качества работы исполнительных органов субъектов РФ по достижению обозначенных на федеральном уровне целей; сбору отвечающих требованиям полноты и объективности сведений о результативности осуществления

¹ См.: Козбаненко В.А. Показатели эффективности субъектов государственного управления в административно-правовой практике // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2. С. 59, 62.

регионального государственного управления; организации преобразований в руководстве субъектов РФ согласно достигнутым показателям; коррекции работы исполнительных органов субъектов РФ в части организации социально-экономического оздоровления регионов; обеспечению необходимого уровня координации работы субъектов государственного управления на федерально и региональном уровнях; применению позитивных санкций (посредством грантового стимулирования) к субъектам РФ, исполнительные органы которых обеспечили достижение необходимых результатов в части выполнения показателей эффективности¹.

Всего с 2007 по 2024 г. было издано шесть указов Президента РФ об оценке эффективности функционирования региональных органов исполнительной власти. В такой нормотворческой активности Президента РФ можно усмотреть и позитивные, и негативные стороны. С одной стороны, отсутствие стабильности нормативно-правового регулирования показателей (критериев), по которым производится оценка, говорит о заинтересованности федеральной власти в повышении уровня организации работы исполнительных органов субъектов РФ в решении социально-экономических задач, об ориентации на удовлетворение потребностей населения в повышении благосостояния, получении услуг в отраслях образования, жилищного строительства, культуры, спорта, о поиске путей оптимизации указанных показателей (критериев) для достижения цели улучшения качества регионального государственного управления. Хронология принятия этих указов показывает, что после издания указа 2007 г. последующие два принимались с интервалом в пять лет (2012, 2017), а остальные – в два года (2019, 2021). Последний указ (2024) издан с трехлетним промежутком. При этом коррекция индикаторов оценки эффективности, как правило, носила масштабный характер, сопровождаясь их сменой, существенным изменением их числа и формой выражения сохраняемых показателей и обуславливая

¹ См.: *Шатров А.Е.* О некоторых вопросах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // *Административное право и процесс.* 2018. № 4. С. 83-87.

целесообразность принятия нового указа, а не внесения поправок в действующий. Интересна также устойчивая тенденция, показывающая, что с учетом незначительной текущей коррекции снижение количества рассчитываемых показателей непременно сопровождается последующим их увеличением, и наоборот: увеличение – последующим снижением (2007 – 48, 2012 – 12, 2017 – 24, 2019 – 15, 2021 – 20). В 2024 г. перечень был расширен до 21 за счет необходимости его актуализации ввиду проведения специальной военной операции на Украине для определения уровня удовлетворенности ее участников условиями для трудоустройства, переобучения и медицинской реабилитации. В 2018 г. Н.Н. Розанова, исходя из увеличения на тот момент показателей в два раза, пришла к выводу о качественном преобразовании методики оценивания, ориентированной на повышение внимания к тем индикаторам эффективности исполнительной власти, которые показывают социальное развитие субъекта Российской Федерации¹. Однако их последующее снижение, а потом снова увеличение такую позицию могут подтвердить лишь отчасти. В данном случае перманентно осуществляется поиск оптимального соотношения между, с одной стороны, упрощением работы уполномоченных на проведение оценки эффективности субъектов государственного управления, и с другой – определением надлежащего подбора именно тех индикаторов, которые позволяют составить объективную картину о состоянии прежде всего социально-экономического состояния региона.

Вместе с тем высокая нормотворческая активность президентской власти ведет к высоким организационно-управленческим издержкам, увеличению нагрузки, возлагаемой на субъекты государственного управления, ответственные за общую организацию оценки эффективности, формирование соответствующих показателей, сбор и обработку информации об их достижении. Во-первых, принятие каждого из таких указов Президента

¹ См.: Розанова Н.Н. Нормативный подход к оценке эффективности деятельности региональной власти: степень учета репутационной составляющей // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. № 3 (24). С. 385.

РФ сопровождается утверждением Правительством РФ методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Каждый из таких показателей должен иметь собственную методику расчета. В последнем указе Президента РФ (2024 г.) содержится 21 показатель, по 20 из которых (за исключением показателя «доверие к власти») Правительством РФ утверждена отдельная методика расчета¹.

Смена Президентом РФ на постоянной основе набора показателей вынуждает Правительство РФ интенсифицировать собственную нормотворческую деятельность, которая в данном аспекте характеризуется повышенной сложностью ввиду необходимости использования специальных знаний для выработки методик расчета. При этом новые методики вынуждены осваивать федеральные органы исполнительной власти, ответственные за формирование соответствующих показателей (Министерство спорта РФ, Федеральная служба государственной статистики, Министерство просвещения РФ, Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по делам молодежи и др.). Частая смена подзаконного нормативно-правового регулирования не способствует стабилизации работы указанных органов, в то время как более продолжительные периоды действия соответствующих правил могли бы обеспечить высокий уровень адаптации к расчетам показателей эффективности и укоренению алгоритмов оперативного решения возложенных на них задач. Как отмечают С.Н. Братановский и Д.В. Деменчук, обеспечению оперативности выполнения задач управления способствует в том числе простота координации деятельности служащих внутри аппарата государственного органа², одним из

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 января 2025 г. № 58 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 7, ст. 605.

² См.: Братановский С.Н., Деменчук Д.В. Принципы государственного управления // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 26.

факторов которой является стабилизация алгоритмов управленческих процедур.

Помимо этого, нестабильность и частая смена показателей для оценки эффективности обуславливает необходимость перестроения работы высших должностных лиц, высших исполнительных органов, отраслевых и межотраслевых исполнительных органов субъектов РФ ввиду смещения акцентов на новые показатели, переформатирования критериев эффективности, по которым ранее проводилась работа.

Если обратиться к перечню показателей для оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ, то он никогда (с 2007 по 2024 г.) не отличался однозначной корреляцией с полномочиями исполнительных органов субъектов РФ. С этой точки зрения он характеризует комплексную оценку эффективности функционирования федеральной и региональной исполнительной власти, поскольку говорить об эффективности деятельности исключительно региональных органов в контексте данных индикаторов не приходится.

Кроме того, по их результативности предполагается определять качество работы и федеральных субъектов государственного управления. В связи с этим обращает на себя внимание необходимость достижения такого показателя, как «доверие к власти», компонентом которого является «доверие к Президенту РФ». Логичным было бы в контексте оценки эффективности исполнительных органов субъектов РФ ограничиться доверием к региональной исполнительной власти в лице всех ее структурных элементов. Однако текущее состояние нормативно-правового регулирования является очередным подтверждением тезиса о сглаживании различий между унитарной и федеративной формами государственного устройства¹. Если по работе исполнительных органов субъектов РФ предлагается судить об эффективности деятельности Президента РФ, то это свидетельствует о

¹ См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 111.

попытке консолидации субъектов РФ вокруг федерального центра для реализации общезначимых для государства и общества задач и укрепления его роли в решении наиболее важных вопросов социально-экономического развития¹. Однако, по утверждению Б.С. Эбзеева, это чревато вырождением принципа федерализма ввиду чрезмерной централизации публичной власти². Централизм в государственном строительстве в условиях модернизации федеративных отношений на современном этапе не должен быть всеобъемлющим и безмерным³. Формулировка «оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ», если исходить из ее буквального значения, должна предполагать решение более узкого круга задач. При этом включение в число показателей, которые должны быть достигнуты, доверия к президентской власти, представляется результатом несовершенства правового регулирования оценки эффективности федерального государственного управления, а точнее его фактического отсутствия. О доверии к Президенту РФ в большей степени можно было бы судить по результатам оценки эффективности деятельности Правительства РФ, общее руководство которым он осуществляет, и федеральных органов исполнительной власти, систему и структуру которых он утверждает.

Похожая схема просматривается и в формировании подхода к установлению и иных показателей эффективности. Например, показатель «уровень образования» предполагает расчет результатов функционирования органов исполнительной власти, связанного с организацией предоставления услуг по всем уровням образования, в том числе высшего. Как следует из содержания методики расчета показателя «уровень образования», предполагается вычисление доли населения региона, получающего высшее

¹ См.: *Заметина Т.В.* Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6 (125). С. 25.

² См.: *Эбзеев Б.С.* Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 22.

³ См.: *Колесников Е.В., Углова О.А.* Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 133.

образование, и долю работников в регионе, имеющих высшее образование. Ключевая роль исполнительных органов субъектов РФ в обеспечении необходимых количественных индикаторов в данной сфере сомнительна, поскольку государственную политику в сфере высшего образования вырабатывает Министерство науки и высшего образования РФ. Большинство вузов являются федеральными государственными образовательными организациями, подведомственными данному министерству и иным федеральным органам исполнительной власти. Практике организации высшего образования известны лишь единичные примеры учреждения региональных государственных вузов. Соответственно, если выявляется неэффективность функционирования исполнительной власти в этой сфере, это результат ненадлежащей реализации компетенции федеральных органов государственного управления. Поэтому проработка методики достижения такого показателя, как «уровень образования» должна предполагать ее сочетаемость с конкретными полномочиями исполнительных органов субъектов РФ в сфере образования.

Вызывают вопросы и другие показатели. В частности, речь идет и о тех, которые являются стабильными, переходя из одного указа Президента РФ в другой. Ряд авторов считает неочевидной связь таких показателей, как численность населения региона, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, с полномочиями исполнительных органов субъектов РФ, полагая, что здесь срабатывает своего рода принцип их «причастности» к достижению данных показателей¹. Поэтому в данной сфере необходимо формирование прочной научной основы для того, чтобы оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти отличалась должным уровнем проработки с использованием современных достижений юридических наук (прежде всего административного права), экономических и иных наук.

¹ См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016. С. 65-66.

Развитие административно-правовой политики в данной сфере должно обеспечить переход от текущей модели оценки эффективности деятельности исключительно исполнительных органов субъектов РФ к формированию параллельной системы комплексной оценки деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в тех отраслях и сферах государственного управления, где их полномочия дополняют друг друга и ведут к достижению единого результата, обусловленного стратегическими целями развития Российской Федерации. Отечественная административно-правовая практика уже показывала пример комплексной оценки эффективности функционирования федеральных и региональных субъектов государственного управления (в части создания благоприятных условий для осуществления предпринимательства)¹. Положительное значение такой практики состояло в системном мониторинге обеспечения названными субъектами таких условий ведения предпринимательской деятельности, которые способствовали бы дальнейшему укреплению рыночных начал в экономике, что является одним из приоритетов современной государственной политики, учитывающей необходимость устранения препятствующих росту хозяйственной активности факторов. В настоящее время за достижение соответствующего показателя отвечают исполнительные органы субъектов РФ. Он выражен в оценке численности лиц, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, хотя здесь тоже можно выявить лишь определенную «причастность» данных органов к его достижению, тем более что методика его расчета предполагает анализ информации федеральным органом исполнительной власти – Министерством экономического развития РФ, ответственным за выработку государственной политики в сфере развития предпринимательства. Фактически речь по-

¹ См.: Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38, ст. 5068 (утратил силу).

прежнему идет о необходимости комплексной оценки эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

С точки зрения системности оценки достижения заданного параметра Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» был более прогрессивным, нежели текущее регулирование. С другой стороны, способ нормативного закрепления такой оценки прогрессивным не был. Во-первых, издание такого рода указа в единственном «экземпляре» не вписывалось в общую тенденцию оценивания качества работы лишь региональных органов исполнительной власти. Во-вторых, если представить, что по каждому общезначимому для Российской Федерации и ее субъектов показателю эффективности деятельности органов исполнительной власти был бы принят отдельный указ Президента РФ, это означало бы отсутствие системности и единства подходов к нормативно-правовому регулированию оценки эффективности. Однако с позиции перспектив его развития этот указ может сыграть положительную роль при возможной разработке новой модели регулирования, предполагающей комплексную оценку эффективности функционирования субъектов федерального и регионального государственного управления, которая должна учитывать достижение общих для них показателей.

Таким образом, современное состояние нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ, несмотря на более чем пятнадцатилетний период развития, показывает не самый высокий уровень концептуальной проработки, отличаясь несовершенством. Из этого можно заключить о целесообразности разработки и реализации ряда мер, направленных на его оптимизацию:

1) эффективность деятельности исполнительных органов субъектов РФ должна оцениваться как параметр функционирования не только соответствующей системы, но и каждого конкретного отраслевого или межотраслевого органа, что требует разработки соответствующих механизмов оценивания. В данном случае необходимо формирование дополнительных инструментов оценки эффективности региональных органов исполнительной власти, учитывающих реализацию каждым из них своих полномочий для достижения установленных единых показателей эффективности;

2) в части совершенствования оценки эффективности реализации исполнительными органами субъектов Российской Федерации переданных федеральных полномочий необходимо устранение диспозитивности адресованного Правительству РФ правила о возможности установления им критериев (показателей) оценки эффективности и качества осуществления данными органами федеральных полномочий, а также нормативное установление последствий недостижения показателей (критериев) эффективности в виде вынесения представления (предписания) об устранении выявленных нарушений, внесения представления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации об освобождении от должности руководителя регионального органа исполнительной власти, изъятия переданных полномочий;

3) целесообразно ввести в законодательство об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации специальную норму, позволяющую Президенту РФ отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности как самим главой региона, так и региональными органами исполнительной власти. Это будет способствовать поддержанию надлежащего уровня исполнительской дисциплины на уровне субъектов Российской Федерации и

устранению дисбаланса в единой системе публичной власти на уровне регионов и муниципалитетов, для которого характерна возможность прекращения полномочий главы муниципального образования в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности и ее отсутствие применительно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;

4) осуществлению законодательных преобразований в части модернизации правил об оценке эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ должна предшествовать надлежащая стратегическая проработка, направленная на совершенствование политико-правовых документов в области регионального и пространственного развития, в которых оценке эффективности деятельности указанных органов должна отводиться одна из ключевых ролей, поскольку именно от них зависит практическая реализация нормативных установлений, охватывающих все отрасли и сферы государственного управления на уровне региона;

5) наряду с существующей моделью правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ целесообразно параллельное введение новой модели, обеспечивающей комплексную оценку эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, функционирующих в той или иной отрасли либо сфере государственного управления и отвечающих за достижение одних и тех же показателей эффективности. Реализация данного предложения обеспечит синергетический эффект, выраженный в достижении единого результата, который обусловлен стратегическими целями развития Российской Федерации.

2.3. Оценка эффективности осуществления отдельных функций органов исполнительной власти: состояние нормативно-правовой регламентации и основные направления совершенствования

Нормативно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не является однородным. В значительной мере оно носит фрагментарный характер, что определяется наличием ряда приоритетных направлений правовой политики в сфере государственного управления, требующих сосредоточения внимания законодателя на формировании условий их эффективной реализации. Кроме того, существенное значение имеет хронологический фактор, отражающий тенденцию введения правил, которые основаны на концепции «публичного управления, ориентированного на результат».

Такой подход требует от органов исполнительной власти предельно высокого уровня организации своей работы для достижения заранее обусловленных целей посредством максимально эффективного использования находящихся в их распоряжении кадровых и материальных ресурсов. Сообразно этому механизм государственного управления должен быть построен таким образом, чтобы обеспечивать реализацию всех целей и задач, стоящих перед органами исполнительной власти. Для этого иерархически выстроенная вертикаль внутриорганизационного управления в каждом органе должна показывать наличие четко сформулированных целей у всех руководителей от высшего до низшего уровня в рамках их компетенции. Цели и задачи всех государственных служащих соответствующего органа подлежат согласованию, чем определяется дальнейшая работа по их выполнению. Помимо этого, данный подход отличается формированием иерархии целей для определения их важности и очередности достижения. Сопоставление полученных результатов с ранее намеченными показателями показывает, насколько эффективно организована работа органа исполнительной власти, а отклонения от них требуют проведения

аналитической работы по выявлению тех звеньев его аппарата, функционирование которых нуждается в корректирующем воздействии.

Поэтому принятые за последние несколько лет законодательные акты содержат в себе базовые нормы об оценке результативности деятельности органов исполнительной власти в отдельных сферах государственного управления. Так, реформирование контрольно-надзорной деятельности, современный подход к законодательному регулированию которой претерпел смену ряда концепций¹, завершилось принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ориентированного не только на конкретизацию содержания данного административного производства, но и на определение степени эффективности соответствующего организационно-правового способа обеспечения законности в сфере функционирования органов исполнительной власти.

Взаимосвязанным с государственным контролем (надзором) является экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций, поскольку контрольно-надзорная деятельность включена в перечень направлений², рассматриваемых законодателем в качестве перспективных с точки зрения внедрения инновационных технологий, применение которых должно обеспечить их прорывное развитие. Безусловно, результаты

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 122-130; Аржанов В.В. К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 ч. (г. Санкт-Петербург, 20 марта 2015 г.). Ч. I. СПб., 2015. С. 190-195; Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусев Н.А., Федосин А.С. Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1. С. 381-385.

² См.: П. 7 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5017; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5159.

использования цифровых инноваций в сфере государственного контроля (надзора) подлежат оценке с позиции качественного улучшения соответствующих мероприятий, повышения их оперативности без ущерба правам и законным интересам проверяемых субъектов.

Необходимо отметить, что законодательство о государственном контроле (надзоре) и законодательство об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций являются логически взаимосвязанными с точки зрения правовой регламентации оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. В первую очередь, постулируется необходимость обеспечения надлежащего качества осуществления государственного контроля (надзора) без учета использования каких-либо передовых технологий, чем определяется требование базового высокого уровня проведения контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий. На этой основе в экспериментальном порядке могут внедряться инновационные цифровые решения, направленные на дальнейшее совершенствование контрольно-надзорной деятельности, чему способствует отдельный механизм оценки эффективности их реализации. Таким образом, очевиден единый концептуальный подход законодателя, ориентированный на комплексное повышение результативности государственного контроля (надзора).

В то же время, регулируя экспериментальный правовой режим применения цифровых инноваций в сфере предоставления публичных услуг, законодатель, как представляется, в части оценки его эффективности «забежал вперед», поскольку не выработан основополагающий механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по их оказанию. Причиной этому стал вышеупомянутый хронологический фактор, поскольку Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) «Об организации предоставления государственных и

муниципальных услуг»¹ был принят в тот период, когда внедрение правила об оценке эффективности функционирования субъектов государственного управления еще не утвердилось в качестве одной из ключевых тенденций развития отечественного законодательства.

Обеспечение надлежащего качества предоставления государственных услуг является важным направлением правовой политики современной России, отражающим идею построения «сервисного государства», для которого повышение уровня жизни граждан выступает показателем реализации их конституционно установленных прав и свобод. Неслучайно поэтому В.М. Манохиным в его поздних трудах правоотношения в сфере оказания государственных услуг выделены в качестве отдельной группы социальных связей, составляющих предмет административного права². Кроме того, по данной проблематике накоплен ряд научных идей, позволяющих выработать механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг. В частности, А.В. Филатова в контексте возможности реализации механизма аутсорсинга в данной сфере обращает внимание на необходимость улучшения их качественных характеристик, повышения результативности и снижения расходов на их предоставление³, что в совокупности может создать предпосылки для формирования оценочного инструментария в данной сфере. В значительной мере на это направлены идеи А.Ю. Соколова и А.Р. Исакова, показывающие целесообразность конкретизации понятия «стандарт государственной услуги» на основе использования комплекса показателей, обеспечивающих учет как потребностей потребителей услуг, так и финансовых возможностей субъектов публичного управления⁴.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 53, ч. I, ст. 8531.

² См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 17.

³ См.: Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14.

⁴ См.: Соколов А.Ю., Исаков А.Р. Стандартизация государственных услуг // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 35;

Безусловно, государством предпринят ряд важных мер, способствовавших росту доступности и оперативности предоставления государственных услуг, прежде всего по организации многофункциональных центров, работающих по принципу «одного окна», переходу данной процедуры в цифровую плоскость. Большое внимание уделяется непрерывному повышению качества государственных услуг на основе мониторинга, осуществляемого Министерством экономического развития РФ. Для этого федеральные и региональные органы государственного управления, в функции которых входит оказание государственных услуг, должны принимать меры по организации своих штатов таким образом, чтобы в их составе были определены должности, замещение которых связано с осуществлением контроля над качеством этих услуг. Однако данный мониторинг, обеспечивая наполнение на ежедневной основе соответствующей информационной системы сведениями о предоставлении заявителям государственных услуг, об их качестве на основе отзывов данных лиц¹, не является в полной мере оценкой эффективности деятельности органов исполнительной власти, поскольку она предполагает не только констатацию сведений о качестве и выражение их в аналитических докладах, но и наличие количественных данных, требующих сопоставления с намеченными показателями, информации об оптимизации расходов на предоставление государственных услуг.

В связи с этим перспективным представляется общее совершенствование норм законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, определяющее не только процедуру их оказания, но и правила, реализация которых позволит оценить,

Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 8.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 25 мая 2022 г. № 951 «О мониторинге качества предоставления государственных и муниципальных услуг независимо от формы их предоставления и внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 22, ст. 3690.

насколько эффективно они предоставляются. Оказание государственных услуг является одной из ключевых функций органов исполнительной власти наряду с государственным контролем (надзором). Однако если в отношении последнего такой порядок определен согласно последним тенденциям в законодательстве и государственном управлении, то и для предоставления государственных услуг также должен быть выработан соответствующий механизм оценки эффективности. Одновременно это позволит обеспечить взаимосвязь законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг с законодательством об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций, которое такую оценку применительно к государственным услугам предполагает.

Одним из направлений оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти является оценка эффективности их контрольно-надзорной деятельности. Особую важность проведению такой оценки придает тот факт, что от надлежащей организации государственного контроля (надзора) зависит состояние режима законности в той или иной сфере или отрасли государственного управления, соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Длительное время законодательство о государственном контроле (надзоре) было ориентировано на то, чтобы сформулировать процессуальные правила данной деятельности, придать проводимым органами исполнительной власти проверкам строго регламентированный вид, устранить их бессистемность и дать возможность субъектам предпринимательства функционировать в отсутствие административных барьеров.

Однако история его развития в части принятых в 2001 и 2008 г. законов свидетельствует о несовершенстве подхода законодателя к правовой организации данной деятельности. Это вполне объяснимо с точки зрения того, что потребность в нем возникла в связи с формированием в постсоветской России рыночной экономики, в то время как до рыночных

преобразований в условиях монополии государственного сектора экономики целесообразность регламентации подобных процедур в отношении хозяйствующих субъектов отсутствовала. Поэтому не было и научно обоснованной концепции государственной политики в отношении контрольно-надзорной деятельности и ее нормативно-правового закрепления. Устранение данного пробела стало насущной задачей высших органов государственной власти, которая имеет перманентный характер. Реформа контрольно-надзорной деятельности продолжается и в настоящее время, поскольку в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» за относительно небольшой период его действия был внесен комплекс изменений и дополнений через принятие 11 федеральных законов.

Одним из концептуальных отличий нового контрольно-надзорного законодательства является введение комплекса правил, устанавливающих оценку эффективности государственного контроля (надзора). Подобные правила существовали и раньше, однако были определены на уровне подзаконного регулирования Постановлением Правительства РФ, что не отражало значение данной оценки для всей системы государственного контроля (надзора) и механизма государственного управления в целом. При этом необходимо отметить некоторые особенности такой оценки в контексте оценивания эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Во-первых, оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности получила централизованное законодательное основание, в то время как отсутствует какое-либо федеральное законодательство, устанавливающее общие принципы, порядок и критерии оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти без учета их отраслевой или межотраслевой специализации.

Во-вторых, оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности в равной степени охватывает и федеральные, и региональные органы

исполнительной власти. Если говорить о порядке оценивания органов исполнительной власти вне зависимости от выполняемых ими функций государственного управления, то он установлен лишь для региональных органов. Новелла контрольно-надзорного законодательства показывает некоторые перспективы возможного охвата механизмами оценки эффективности всей системы федеральных органов исполнительной власти, что действующее нормативно-правовое регулирование не предусматривает.

В-третьих, оценка эффективности государственного контроля (надзора) затрагивает не все органы исполнительной власти. Она рассчитана на «контрольные (надзорные) органы». Данная специфичная для законодательства и административно-правовой науки формулировка охватывает не только федеральные службы как органы, специально уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), но и на федеральные министерства, федеральные агентства и региональные органы исполнительной власти, предназначение которых предполагает выполнение соответствующих функций. Несмотря на то, что законодатель изначально отказался от идеи централизованного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, использование функционального подхода является положительным сигналом, дающим основания полагать возможным расширение перечня функций государственного управления, реализация которых будет подлежать оцениванию в перспективе, включая функции оказания государственных услуг и управления государственным имуществом.

Нельзя сказать, что до урегулирования оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в новом законодательстве о государственном контроле (надзоре) отсутствовали какие-либо научные наработки относительно совершенствования критериев и механизма такого оценивания. Напротив, выработка соответствующих идей была предметом научных изысканий ряда известных научных коллективов. В первую очередь, необходимо отметить труды В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой, которыми

последовательно разрабатываются и отстаиваются идеи совершенствования порядка оценивания эффективности контрольно-надзорной деятельности. На этапе действия прежнего контрольно-надзорного законодательства ими было предложено руководствоваться при осуществлении государственного контроля (надзора) комплексом показателей, определяющих его эффективность с позиции предупреждения нарушения обязательных требований, предотвращения, минимизации и возмещения причиненного вреда, а также с точки зрения результатов нескольких уровней (непосредственных, конечных и промежуточных). В данном случае также отмечается важность учета издержек предпринимательского сообщества и государства, обусловленных осуществлением контрольно-надзорной деятельности, а результатом претворения в действительность данного подхода должно стать установление баланса в механизме оценивания, что в итоге может способствовать получению социально полезных результатов¹. На этапе реализации действующего контрольно-надзорного законодательства ими высказывается идея о необходимости расширения перечня ключевых показателей, на которых построено оценивание эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) за счет индикаторов, ориентированных на учет интересов физических лиц, включая частоту их столкновения с рисками причинения вреда, их оценку уровня защищенности от таких рисков².

С.М. Зырянов и А.В. Калмыкова обращают внимание на такой аспект рассматриваемого вопроса, как оценка эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) по предупреждению нарушений обязательных требований, что предполагает анализ показателей, указывающих на их выявляемость и на размер причиненного ими вреда

¹ См.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41.

² См.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М., 2021. С. 282.

охраняемым законом ценностям, а также результатов социологических исследований для соотнесения их с отраженными в докладах этих органов сведениями¹.

Следует отметить, что результаты научных исследований слабо отражаются на результатах законотворческого процесса по рассматриваемому вопросу. Законодательная власть руководствуется собственными наработками, затрагивающими оценку эффективности функционирования контрольно-надзорных органов, что в итоге привело к закреплению в действующем законодательстве концепции, согласно которой оценка эффективности должна производиться на основе ключевых и индикативных показателей, выраженных на уровне общих требований. Сами же показатели для конкретных видов государственного контроля (надзора) должны определяться Правительством РФ (ключевые показатели) и профильными органами исполнительной власти (индикативные показатели).

Любой подход к оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности имеет право на существование, в том числе и утвержденный законодателем, особенно если практика его реализации покажет позитивную динамику в данной области в виде реального снижения уровня нарушений обязательных требований, издержек государства и хозяйствующих субъектов, предотвращения вреда и восстановления положения, существовавшего до его причинения, повышения уровня защищенности интересов граждан и организаций. Однако выраженный в контрольно-надзорном законодательстве подход имеет очевидный недостаток, поскольку до сих пор оно не является полностью систематизированным. Ранее названный Закон, по сути, является законом об отдельных видах контроля (надзора), поскольку на значительное количество иных его видов он не распространяется. Разработка правовых требований к оценке эффективности каждого в отдельности вида контрольно-надзорной деятельности, не

¹ См.: Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 62.

охваченных данным Законом, представляет собой трудоемкий процесс. Несомненно, полностью систематизированное законодательство о государственном контроле (надзоре) обеспечило бы единство методик оценивания и приведение их в систему, что может рассматриваться как перспективное направление нормотворческой политики государства.

Таким образом, содержание данного параграфа показывает, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти может проводиться в разрезе осуществления отдельных функций государственного управления – государственного контроля (надзора) и предоставления государственных услуг. Однако степень нормативной регламентации соответствующих социальных связей является различной. В части государственных услуг законодатель лишь осознал ее необходимость, о чем косвенно говорит содержание законодательства об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций. В свою очередь, осуществление государственного контроля (надзора) подкреплено соответствующими правилами, но они не распространяются на те его виды, которые не охвачены Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Поэтому и содержание последующей работы законодателя по нормативно-правовому регулированию оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в области оказания государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора) требует различной степени интенсивности.

В отношении государственных услуг необходима разработка выверенной концепции оценки эффективности, которая в дальнейшем может быть реализована в законодательстве. Основой для этого может послужить уже апробированная схема оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, которая без изменений действует на протяжении пяти лет. Она вполне пригодна для приспособления к оценке эффективности оказания государственных услуг с учетом специфики последних. В данном случае также могут быть введены ключевые показатели (отражающие

количественные данные об их предоставлении и уровень удовлетворенности граждан их качеством) и индикативные (применяемые для мониторинга деятельности по оказанию государственных услуг, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, а также для выявления соотношения между достигнутыми по ее итогам результатами и затраченными на это финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами). Аналогичным образом может быть заимствована трехуровневая схема реализации механизма оценки эффективности: расчет ключевых и индикативных показателей и подготовку доклада по виду государственных услуг следует отнести к компетенции органа исполнительной власти, непосредственного оказывающего государственные услуги; составление сводного доклада о предоставлении государственных услуг – к компетенции органа, ответственного за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере; его последующее опубликование в сети Интернет – к компетенции Правительства РФ.

Применительно к государственному контролю (надзору) достаточно совершенствования существующей методики, с тем чтобы адаптировать ее к тем его видам, которые в настоящее время выведены за пределы систематизированного законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С учетом изложенных в диссертации вопросов организации и осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти необходимо заключить, что современное состояние соответствующего административно-правового института не в полной мере соответствует потребностям государства и общества, что требует его оптимизации. Это связано с тем, что механизмы измерения результативности деятельности органов государственного управления не имеют необходимой степени методологической проработки, достаточной для того, чтобы сформировать такие инструменты оценивания, которые могли бы обеспечить получение достоверных данных о качестве управления.

Поэтому до настоящего времени правила об оценке деятельности органов исполнительной власти охватывают лишь региональный уровень государственного управления, что остается неизменным с 2007 г. Варьируются лишь индикаторы эффективности. В части оценки результативности федеральных органов исполнительной власти наличествуют механизмы, которые не в полной мере отвечают научным представлениям об обеспечении качества управления, поскольку нормативно-правовые акты указывают на оценку их деятельности, а не на оценку эффективности, в то время как эти понятия неравнозначны. В связи с этим главный вектор научных исследований в данном направлении должен быть связан с разработкой подходов к формированию общей схемы оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти на основе междисциплинарного подхода с использованием достижений наук административного и конституционного права, экономической теории, социологии, политологии и иных отраслей знания. При этом важно разграничить оценку эффективности функционирования федеральных и региональных органов исполнительной власти во избежание дублирования бюрократической работы в данной сфере. В первую очередь должны

учитываться полномочия соответствующих органов, за рамки которых субъект оценивания выходить не может.

В ходе дальнейших исследований данной проблематики важным является обращение к иностранному опыту нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, поскольку он может показать варианты готовых решений, которые при условии адаптации к российской правовой системе могут оказать положительное влияние на качество государственного управления. Текущее состояние российского законодательства в этой сфере демонстрирует заимствование отдельных подходов, сформировавшихся в зарубежной практике. Вместе с тем, если исходить из взаимосвязи с вышеназванным направлением дальнейших научных исследований, возможен дальнейший анализ иностранных моделей оценки эффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти, для чего целесообразно изучение опыта именно федеративных государств.

Несмотря на то, что оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации является уже относительно устоявшимся правовым явлением, необходимо дальнейшее развитие идей, направленных на совершенствование ее нормативно-правового регулирования. В частности, законодательством должна быть обеспечена гибкость решения задач и реализации мер, направленных на достижение целевых показателей. Если, к примеру, в начале отчетного периода имеет место негативная динамика их выполнения, отставание от намеченных показателей, целесообразно разработать механизмы промежуточного вмешательства субъектов оценивания в управленческую деятельность контролируемых органов для внесения оперативных коррекций и дополнений в план их функционирования. Также представляется важным анализ полученных результатов, на основе которого могут быть приняты управленческие решения, ориентированные на максимизацию значений

целевых показателей, рассчитываемых в целях проведения оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Перспективной является процессуализация оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. В настоящем исследовании данная оценка исследована вне контекста каких-либо концепций административного процесса, что обусловлено неразвитостью административно-правовой теории в данном направлении и соответствующих правовых норм. С указанным обстоятельством связано отсутствие научной проработки принадлежности оценки эффективности как процессуальной деятельности к той или иной разновидности административных производств. Вместе с тем возможная ее процессуализация будет способствовать гармонизации деятельности субъектов оценивания и контролируемых органов, формированию детально проработанных правил, обеспечивающих выявление действительного состояния соответствующих отраслей и сфер государственного управления, и упорядочению бюрократических действий.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти, являясь проявлением государственного контроля, слабо обеспечена позитивными и негативными санкциями. Законодательство в этом направлении не показывает существенных стимулов для органов исполнительной власти и их должностных лиц, чтобы они стремились к максимальным результатам. Возможным направлением развития нормативно-правового регулирования может быть персонализация поощрительного воздействия для конкретных руководителей в части введения механизмов ускорения карьерного роста при систематическом превышении целевых показателей. Это может оказать общее позитивное воздействие на систему государственного управления, поскольку такие руководители будут впоследствии решать более масштабные задачи с высоким уровнем вероятности реализации ранее полученного успешного опыта. Немаловажной является также проработка механизма материального

поощрения отличившихся руководителей органов и возглавляемых ими коллективов.

Не менее значимым направлением дальнейших научных исследований является возможная проработка негативных мер в случае систематического недостижения показателей эффективности. В данном случае важна персонализация ответственности, поскольку для самого органа исполнительной власти негативное воздействие будет неощутимым. Наличие отрицательного результата деятельности органа говорит о невыполнении или ненадлежащем выполнении служащими своих должностных обязанностей, что должно влечь применение дисциплинарной ответственности на основе выявления виновных лиц, от надлежащего исполнения полномочий которых зависело достижение целевых показателей.

Таким образом, сформулированные в настоящей работе выводы и предложения направлены на развитие науки административного права в части административно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Они могут быть использованы для коррекции норм, закрепленных в законодательстве об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, о стратегическом планировании и иных нормативных правовых актах, содержащих правила измерения эффективности государственного управления.

Библиографический список использованной литературы

1. Международные нормативные правовые акты.

1.1 Code of good administration // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1 (дата обращения: 21.04.2025).

2. Правовые акты Российской Федерации.

2.1 Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2.2 Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

2.3 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2024. № 53 (ч. I), ст. 8498.

2.4 Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 33, ч. I, ст. 4945.

2.5 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

2.6 Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2022. № 29, ч. III, ст. 5237.

2.7 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 53, ч. I, ст. 8531.

2.8 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378; 2024. № 29, ч. III, ст. 4106.

2.9 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; 2024. № 53, ч. I, ст. 8550.

2.10 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5017; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5159.

2.11 Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 13 декабря 2024 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52, ч. I, ст. 8973; 2024. № 51, ст. 7865.

2.12 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

2.13 Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 14, ст. 1880.

2.14 Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации

на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4, ст. 637.

2.15 Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2584.

2.16 Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 49 (ч. V), ст. 7576.

2.17 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. // Рос. газета. 2024. 1 марта.

2.18 Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 18 ноября 2024 г.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4, ст. 305; 2024. № 48, ст. 7329.

2.19 Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в ред. от 24 марта 2023 г.) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51, ст. 7219; 2023. № 14, ст. 2438.

2.20 Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1368 (в ред. от 3 июня 2017 г.) «Об утверждении Правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 51, ч. III, ст. 7350; 2017. № 24, ст. 3531.

2.21 Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 (в ред. от 26 июня 2021 г.) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II), ст. 254; 2021. № 27 (ч. III), ст. 5409.

2.22 Постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 (в ред. от 29 февраля 2024 г.) «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 29, ст. 4820; 2024. № 10, ст. 1416.

2.23 Постановление Правительства РФ от 17 апреля 2018 г. № 457 «Об утверждении формы обязательного публичного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, представляемого в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, и формы плана по устранению недостатков, выявленных в ходе независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и

федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 17, ст. 2498.

2.24 Постановление Правительства РФ от 25 мая 2022 г. № 951 «О мониторинге качества предоставления государственных и муниципальных услуг независимо от формы их предоставления и внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 22, ст. 3690.

2.25 Постановление Правительства РФ от 28 января 2025 г. № 58 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 7, ст. 605.

2.26 Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2014 г. № 2751-р (в ред. от 12 октября 2024 г.) «Об учреждении автономной некоммерческой организации "Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2, ст. 537; 2024. № 43, ст. 6389.

2.27 Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 2, ст. 74.

2.28 Методика расчета комплексного показателя результативности федеральных органов исполнительной власти, утверждена Руководителем Аппарата Правительства РФ 14 мая 2025 г. № ДГ-П52-17046 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.29 Соглашение о сотрудничестве Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Росприроднадзором № С-140-136,

Росгидрометом № СР-8-д 5 июля 2021 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.30 Постановление Правительства Воронежской области от 5 февраля 2025 г. № 66 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.11.2024 N 1014 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.02.2025.

3. Утратившие силу нормативные правовые акты.

3.1 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

3.2 Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3256.

3.3 Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4774.

3.4 Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38, ст. 5068.

3.5 Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 47, ст. 6963.

3.6 Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 17, ст. 2078.

3.7 Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

3.8 Указ Президента РФ 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6, ст. 966.

4. Судебная практика

4.1 Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной

безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3424.

4.2 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статей 10 и 51 Федерального закона "Об охране окружающей среды", пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона "Об отходах производства и потребления", а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования "Городское поселение город Козьмодемьянский Калужского муниципального района Красноярского края" и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II), ст. 4273.

Литература:

5. Монографии, пособия, книги.

- 5.1 Агапов А.Б. Административное право. Общая часть: учебник для вузов. 13-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 493 с.
- 5.2 Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 736 с.

- 5.3 Алексеева М.Б., Ветренко П.П. Теория систем и системный анализ: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2025. 298 с.
- 5.4 Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.
- 5.5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М.: Зерцало-М, 2011. 520 с.
- 5.6 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
- 5.7 Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
- 5.8 Болдырева Е.В., Кузнецова С.Д., Левакин И.В., Чепунов О.И., Чепус А.В. Правовые проблемы эффективности публичной власти в условиях современного экономического развития Российской Федерации. М.: РАНХиГС, 2016. 74 с.
- 5.9 Вдовин В.М., Суркова Л.Е., Валентинов В.А. Теория систем и системный анализ: учебник для бакалавров. 5-е изд., стер. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2020. 642 с.
- 5.10 Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2017. 288 с.
- 5.11 Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 560 с.
- 5.12 Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений: монография. М.: Юрайт, 2025. 183 с.
- 5.13 Золотогоров В.Г. Экономика: энциклопедический словарь. Минск: Интерпрессервис; Книжный Дом, 2003. 720 с.
- 5.14 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
- 5.15 Колесников А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты. Саратов: Издательство Саратовской государственной юридической академии, 2022. 400 с.

- 5.16 Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
- 5.17 Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х ч. Ч. I. М.: Щит-М, 1999. 280 с.
- 5.18 Корилов А.М., Павлов С.Н. Теория систем и системный анализ: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2023. 288 с.
- 5.19 Краснов Ю.К. Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие. М.: Прометей, 2019. 182 с.
- 5.20 Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. 560 с.
- 5.21 Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 13-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 308 с.
- 5.22 Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 266 с.
- 5.23 Мигачев Ю.И., Петров М.П., Шамрин М.Ю. Методология и методика административно-правовых исследований: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. 160 с.
- 5.24 Общее административное право: учебник: в 2 ч. / Под. ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж: Издательство ВГУ, 2016. 760 с.
- 5.25 Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / Под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. 400 с.
- 5.26 Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.
- 5.27 Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 368 с.
- 5.28 Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

- 5.29 Советское административное право. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юридическая литература, 1978. 360 с.
- 5.30 Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 646 с.
- 5.31 Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. М.М. Рассолова, А.И. Клименко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 343 с.
- 5.32 Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.Б. Исакова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 656 с.
- 5.33 Теория государства и права: учебник / Под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: Проспект, 2014. 328 с.
- 5.34 Филобокова Л.Ю., Жданкина А.Ю. Научно-методическое обеспечение управления промышленным комплексом территории опережающего социально-экономического развития (на примере Сахалинской области): монография. М.: Перо, 2020. 170 с.
- 5.35 Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
- 5.36 Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 560 с.
- 5.37 Эшби У.Р. Введение в кибернетику. М.: Издательство иностранной литературы, 1959. 432 с.
- 5.38 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 328 с.
- 5.39 Danwitz T.v., Ritgen K. Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin: Springer-Verlag, 2008. 720 S.

5.40 Neidhardt S. Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts: Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. 273 S.

5.41 Pfeiffer A. Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht. Berlin: Springer-Verlag, 2003. 289 S.

5.42 Terhechte J.P. Verwaltungsrecht der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2011. 1504 S.

6. Статьи

6.1 Абанина Е.Н., Петров Д.Е. Проявление дифференциации и интеграции в системе права в условиях реализации в Российской Федерации концепции устойчивого развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 5 (154). С. 158-162.

6.2 Альхименко В.В., Салищева Н.Г., Гришковец А.А. Публичный интерес в административном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 98-129.

6.3 Аржанов В.В. К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 ч. (г. Санкт-Петербург, 20 марта 2015 г.). Ч. I. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. С. 190-195.

6.4 Аржанов В.В., Пашенько С.Б. Отчетность органов и должностных лиц местного самоуправления как один из элементов выстраивания единой системы публичной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 72-80.

- 6.5 Архипова Е.Ю. Баланс частных и публичных интересов при правовом регулировании // Актуальные проблемы государства и права. 2022. № 22. С. 132-139.
- 6.6 Бавсун М.В., Каплунов А.И., Бавсун И.Г. Проблемы правового регулирования общественных отношений в условиях доминирования технологических императивов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2023. № 1 (97). С. 10-17.
- 6.7 Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С. Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1. С. 381-385.
- 6.8 Бекетов О.И., Сургутсков В.И. Принципы административного права: содержание и особенности реализации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2024. № 4 (70). С. 29-37.
- 6.9 Блинов А.Г. О понятии административно-правового регулирования // Право и государственность. 2024. № 4 (5). С. 43-48.
- 6.10 Братановский С.Н., Деменчук Д.В. Принципы государственного управления // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 20-28.
- 6.11 Будаев А.М. Оценка эффективности деятельности главы государства: методология, теория, практика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 112-123.
- 6.12 Васянина Е.Л. Финансово-правовые и административно-правовые аспекты регулирования экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 182-193.
- 6.13 Воронов А.М. Административная реформа: динамика развития в современной России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (27 марта 2020 г.). СПб.:

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 13-22.

6.14 Ганг Х., Гуили Б., Сяоканг Л., Янхонг И. Использование результатов оценки эффективности деятельности в китайском правительстве, ориентированном на оказание услуг: положение дел, проблемы и решения // International Journal of Civil Service Reform and Practice. 2016. № 4 (2). С. 1-10.

6.15 Глазунова И.В. Правовое регулирование современных форм и методов достижения целей административного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 146-153.

6.16 Гришковец А.А. Административная реформа Российской Федерации: истоки, современное состояние и перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 2. С. 135-157.

6.17 Гришковец А.А. К вопросу о поручении Президента Российской Федерации (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 154-172.

6.18 Давыдов К.В. Принципы административного права: к построению универсальной системы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 144-161.

6.19 Данилюк Е.С. Сопоставление полномочий органов местного управления Республики Беларусь с показателями оценки эффективности их работы // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 87. С. 19-30.

6.20 Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41-64.

6.21 Еремина О.Ю. Правовые критерии результативности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6. С. 179-187.

- 6.22 Зайкова С.Н. Соотношение понятий «Административно-правовой механизм» и «Административно-правовое регулирование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4. С. 310-320.
- 6.23 Зайцев Д.И. Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 14-21.
- 6.24 Заметина Т.В. Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6 (125). С. 22-33.
- 6.25 Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96-131.
- 6.26 Зинченко И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 1 (9). С. 14-18.
- 6.27 Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 41-86.
- 6.28 Зубарев С.М. Контроль как вид административного процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 53-61.
- 6.29 Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31-66.
- 6.30 Зюзин В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3-1. С. 166-175.
- 6.31 Ильин В.А., Шабунова А.А. Социологическое измерение эффективности государственного управления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 2 (32). С. 18-35.

- 6.32 Кайль Я.Я., Епина В.С. Результативность как основной критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Власть. 2013. № 9. С. 59-63.
- 6.33 Калабин А.Л., Боброва Е.И. Полярные индексы как способ оценки эффективности управления регионом // Математические методы в технике и технологиях – ММТТ. 2019. Т. 6. С. 20-22.
- 6.34 Кирин А.В. О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3 (183). С. 51-56.
- 6.35 Клименко А.И. Правовые ценности и принципы как содержательное основание законодательства современного государства // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 167-169.
- 6.36 Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39-47.
- 6.37 Коварда В.В. Анализ динамики нормативного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11. № 4. С. 1-18.
- 6.38 Козбаненко В.А. Показатели эффективности субъектов государственного управления в административно-правовой практике // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2. С. 56-65.
- 6.39 Колесников Е.В., Углова О.А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 127-138.
- 6.40 Лакаев О.А. Правовое регулирование системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 2. С. 134–146.
- 6.41 Магомедханов М.М. О позитивных и негативных санкциях правовых норм // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2014. № 2. С. 48-53.

- 6.42 Мандриченко А.Д. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2019. № 14. С. 166-172.
- 6.43 Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23-30.
- 6.44 Мартынов А.В., Черников В.В., Ляпин И.Ф. Новый этап административной реформы в Российской Федерации: условия, факторы и мероприятия, направленные на оптимизацию структуры органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 120-139.
- 6.45 Попов А.И. Проблемы баланса частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. № 4 (54). С. 42-47.
- 6.46 Порываев С.А. Административно-правовые акты как современная форма регулирования правоотношений // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 176-181.
- 6.47 Порываев С.А. Административно-правовые акты как форма регулирования общественных отношений в условиях реформирования системы публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 103-109.
- 6.48 Розанова Н.Н. Информационная открытость как важнейшая содержательная характеристика репутации региональной власти // Век качества. 2014. № 3. С. 14-18.
- 6.49 Розанова Н.Н. Нормативный подход к оценке эффективности деятельности региональной власти: степень учета репутационной составляющей // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. № 3 (24). С. 382-387.
- 6.50 Россинский Б.В. Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 3 (160). С. 27-43.

- 6.51 Россинский Б.В. Интеграция науки административного права с другими отраслями знания // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 2. С. 212-217.
- 6.52 Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Анализ этапов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 5. С. 74-86. С. 76-82.
- 6.53 Савостин А.А. Принцип законности в системе принципов административной ответственности: понятие, признаки, элементы и особенности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 193-203.
- 6.54 Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 17. С. 28-36.
- 6.55 Сморчкова Л.Н. Правительство Российской Федерации: трансформация правового статуса // Право и практика. 2021. № 4. С. 71-76.
- 6.56 Соколов А.Ю., Исаков А.Р. Стандартизация государственных услуг // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 31-35.
- 6.57 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 122-130
- 6.58 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11
- 6.59 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24-35.

- 6.60 Старилов Ю.Н. Административное усмотрение – не «свое мнение», а правовое решение // Административное право и процесс. 2024. № 12. С. 3-13.
- 6.61 Сунь Л. Теоретический анализ процесса развития эффективности деятельности местных органов власти в странах с переходной экономикой (на примере Китая) // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2013. № 4 (82). С. 37-45.
- 6.62 Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 95-104.
- 6.63 Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3-9.
- 6.64 Ульянов А.Ю. Субъекты и объекты оценки эффективности институтов публичной власти // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2022. Т. 22. № 4 С. 111-116.
- 6.65 Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3 (2). С. 249-252.
- 6.66 Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14-18.
- 6.67 Хахунова А.К. Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2. С. 47-57.
- 6.68 Шакиров А.Д. О концепции устойчивого развития и ее принципах // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. Т. 153. № 1. С. 217-225.
- 6.69 Шатров А.Е. О некоторых вопросах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 83-87.
- 6.70 Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 3-12.

6.71 Шмалый О.В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 289-292.

6.72 Шмелев И.В. Доктрина хорошей администрации: элементы и их содержание (на примере стран ЕС) // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: сб. научных статей / отв. ред. М.А. Штатина. М.: РГУП, 2017.

6.73 Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 20-27.

6.74 Sommermann K.-P., Fraenkel-Haeberle C. L'Unione Europea come comunità di implementazione. Strategie nazionali di recepimento delle direttive europee // Ceridap: rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche. 2021. № 2. P. 111-139.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций.

7.1 Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. 369 с.

7.2 Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 163 с.

7.3 Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.

7.4 Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 208 с.

7.5 Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 232 с.

7.6 Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 179 с.

7.7 Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 45 с.

7.8 Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 409 с.

8. Словари

8.1 Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. 960 с.

8.2 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 2000. 1536 с.

8.3 Малышевский А.Ф. Философско-терминологический словарь. Калуга: Гриф, 2004. 330 с.

8.4 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., дополненное. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. 944 с.

8.5 Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2013. 800 с.

8.6 Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Республика, 2001. 719 с.

9. Интернет-ресурсы

9.1 Доклад о реализации плана деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации за 2024 год // Официальный сайт Минстроя России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/4ca/gr9lvgtluxnpa0hh6bmepq6dd3a2l0tb/3-П01.pdf> (дата обращения: 23.04.2025).

9.2 Доклад о реализации Плана деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на период 2019-2024 годов за 2024 год // Официальный сайт Минцифры России. URL: <https://digital.gov.ru/documents/doklad-6> (дата обращения: 23.04.2025).

9.3 Официальный сайт Всекитайского собрания народных представителей. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202501/t20250117_442457.html (дата обращения: 21.04.2025).

9.4 Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/76267> (дата обращения: 21.04.2025).

9.5 Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/76617> (дата обращения: 21.04.2025).

9.6 Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22362> (дата обращения: 21.04.2025).

9.7 Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/75909> (дата обращения: 21.04.2025).

9.8 Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/250335> (дата обращения: 27.01.2025).

9.9 Путин вполне удовлетворен, как снижается уровень бедности в России // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2025/01/27/reg-szfo/putin-vpolne-udovletvoren-kak-snizhaetsia-uroven-bednosti-v-rossii.html> (дата обращения: 27.01.2025).

9.10 Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/1998/08/25/otstavka.html> (дата обращения: 07.06.2025).

9.11 Социально-экономическое положение Республики Беларусь. Январь-декабрь 2024 г. // Национальный статистический комитет Республики Беларусь: официальный сайт. URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya->

statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_143659/ (дата обращения: 25.04.2025).

9.12 Тезисы доклада Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии Минобороны России // Официальный сайт Минобороны России. URL: <https://mil.ru/files/files/Doklad%20Ministra.pdf> (дата обращения: 22.04.2025).

9.13 Executive order: Establishing and Implementing the President's Department of Government Efficiency. January 20, 2025 // Белый дом: сайт. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency/> (дата обращения: 29.01.2025).

9.14 Ley Orgánica de la Administración Pública de fecha 17 de noviembre de 2014. URL: <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf> (дата обращения: 15.04.2025).

9.15 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976 (Última reforma publicada DOF 05-04-2022) // Официальный сайт Генерального конгресса Мексиканских Соединенных Штатов. URL: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf> (дата обращения: 15.04.2025).

9.16 Performance Management Program // Официальный сайт Правительства Канады. URL: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/senior-public-servants.html> (дата обращения: 16.04.2025).

9.17 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 // Федеральный регистр законодательства Австралии. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123> (дата обращения: 16.04.2025).

9.18 The Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) // Официальный сайт Конгресса США. URL:

<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142/text?overview=closed> (дата обращения: 16.04.2025).

Приложения

Приложение 1

Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

Статья 14. Перечни информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой на официальных сайтах

... 6. Перечни информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации утверждаются в порядке, определяемом государственными органами субъектов Российской Федерации.

Доклады Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о достигнутых субъектами Российской Федерации и планируемых значениях показателей размещаются на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети «Интернет». Ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации размещается на официальном сайте высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети "Интернет".

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах
Российской Федерации»**

Статья 29. Меры ответственности, применяемые к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации

... 4. Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности:

... 5) в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъекта Российской Федерации.

Статья 45. Передача полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами

... 8. Правительство Российской Федерации устанавливает показатели (критерии) оценки эффективности и качества осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий, переданных в соответствии с настоящей статьей и статьей 46 настоящего Федерального закона, применяемые федеральными органами исполнительной власти, указанными в пункте 2 части 2 настоящей статьи. В случае недостижения показателей (критериев) оценки эффективности и качества осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий, переданных в соответствии с настоящей статьей и статьей 46 настоящего Федерального закона, могут применяться меры, предусмотренные пунктами 6 и 7 части 2 настоящей статьи.

Статья 47. Изъятие полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации

1. ... Полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, переданные для осуществления исполнительным органам субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 45 и 46 настоящего Федерального закона, могут быть изъяты у исполнительных органов субъекта Российской Федерации в случае недостижения показателей (критериев) оценки эффективности и качества осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации переданных полномочий, применяемых федеральными органами исполнительной власти, указанными в пункте 2 части 2 статьи 45 настоящего Федерального закона.

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»**

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

... 38) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными органами государственной власти и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми) на основе заранее установленных показателей.

Статья 7.1. Оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти

1. Методики оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных федеральным министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом компетенции указанных органов и включают в себя показатели, указанные в части 12 статьи 7 настоящего Федерального закона, единицы их измерения и формулы расчета эффективности.

2. Оценку эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, указанных в части 1 настоящей статьи, осуществляет Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

3. Федеральные органы исполнительной власти, указанные в части 1 настоящей статьи, не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, предоставляют в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации информацию, необходимую для расчета эффективности их деятельности.

4. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации формирует ежегодные доклады об оценке эффективности федеральных органов исполнительной власти, указанных в части 1 настоящей статьи, и не позднее 1 июня направляет их в Правительство Российской Федерации. Указанные доклады подлежат опубликованию на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети Интернет не позднее 15 июня.

5. В случае недостижения показателей, указанных в части 12 статьи 7 настоящего Федерального закона, Правительство Российской Федерации истребует отчет у федерального органа исполнительной власти о причинах их невыполнения и в случае необходимости инициирует дисциплинарное производство в отношении руководителей федеральных органов исполнительной власти, указанных в части 1 настоящей статьи, и виновных в невыполнении указанных показателей государственных служащих.

**Проект внесения изменений и дополнений в Указ Президента РФ
«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»**

6. ... Федеральные органы исполнительной власти для наиболее эффективной реализации своих полномочий вправе осуществлять взаимодействие посредством создания межведомственных рабочих групп, проведения межведомственных совещаний, отраслевых и межотраслевых семинаров, совместных заседаний коллегий федеральных органов исполнительной власти, межведомственного информационного взаимодействия, проведения взаимных консультаций, совместной разработки методических документов.