

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

А. Ю. Ульянов

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Важной концептуальной составляющей системы правового регулирования общественных отношений являются их непосредственные участники и объекты правового воздействия. Характеристика структуры правового института будет неполной, если в задачи исследования не входило рассмотрение его субъектного и объектного состава. Специфика субъектного состава различных отраслей права и правовых институтов зависит от характера регулируемых общественных отношений в определенной области человеческой деятельности. В статье отмечается, что институт оценки эффективности деятельности публичной власти является новым развивающимся правовым образованием в системе публичных отраслей российского права. Ключевую роль в общественных отношениях в сфере оценки эффективности деятельности государства играют сами органы публичной власти, которые выступают как активными субъектами процесса оценивания, то есть проводящими оценку, так и субъектами, в отношении которых проводится оценка эффективности их деятельности. В то же время отмечается, что комплексная система оценки эффективности институтов государства на всех уровнях организации публичных власти в Российской Федерации не сложилась. В ходе исследования выявлены некоторые особенности рассматриваемого правового института, которые оказали влияние на специфику его субъектно-объектного состава. В заключение автор приходит к выводу о том, что институт оценки эффективности публичной власти обладает специфическим субъектным и объектным составом, чем подчеркивается его обособленность в системе отраслей российского права.

Ключевые слова: *публичная власть, субъекты и объекты правоотношений, оценка эффективности публичной власти.*

В теории права под субъектами правоотношений принято понимать участников общественных отношений, урегулированных нормами права, которые наделены определенной совокупностью прав и обязанностей. Специфика субъектного состава различных отраслей права и правовых институтов зависит от характера регулируемых общественных отношений в определенной области человеческой деятельности. Российская правовая система содержит соответствующие институты права, нормы которых регулируют тот или иной вид оценочной деятельности (например, институт оценки негативного воздействия на окружающую среду в экологическом праве или институт оценки вреда, причиненного здоровью, в гражданском праве). Целью правового регулирования оценки эффективности публичной власти является упорядочение общественных отношений, складывающихся в сфере оценки эффективности деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, других государственных и муни-

ципальных организаций и их должностных лиц.

Рассматриваемый институт является новым развивающимся правовым образованием в системе публичных отраслей российского права. Нормы данного института образованы из норм конституционного, муниципального, административного, финансового и других отраслей права. Межотраслевой характер института оценки эффективности публичной власти также накладывает отпечаток на специфику его субъектного состава.

К субъектам конституционно-правовых отношений принято относить: народ как общность граждан, собственно граждан, иностранных граждан, беженцев и вынужденных переселенцев, лиц без гражданства, государство в целом, субъекты федеративного государства, органы государственной власти, парламентские фракции и объединения, муниципальные образования, органы местного самоуправления, общественные объединения, политические партии и т.д. В последнее время широкое распространение получил термин

публично-правовые образования, официально закрепленный в гражданском законодательстве в 2014 году – ст. 66 ГК РФ. Согласно ст. 125 ГК РФ к публично-правовым образованиям относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

К субъектам административно-правовых отношений относятся: 1) лица и организации, которые наделены соответствующими правами и обязанностями и могут выступать участниками административных правоотношений; 2) государственные органы, должностные лица, государственные и муниципальные служащие; 3) общественные объединения, их руководящие органы и должностные лица.

Таким образом, субъектный состав каждой отрасли права имеет свои особенности, связанные с юридическим статусом и кругом участников правоотношений; однако система субъектов публичных отраслей более сложная, так как помимо частных лиц и организаций она включает в себя различные коллективные образования.

С учетом специфики публично-правовых правоотношений круг субъектов оценки эффективности институтов публичной власти представлен достаточно широко: народ как общность граждан; органы государственной власти; иные государственные органы; органы местного самоуправления; организации, выполняющие социально-значимые функции; государственные корпорации; некоммерческие организации и другие участники правоотношений.

Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1). Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2). Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (ч. 3).

Народ как носитель суверенитета и единственный источник власти вправе требовать от государства в лице образованных им органов публичной власти отчета о своей деятельности. К тому же народ может осуществлять свою власть непосредственно, выражать отношение и давать оценку деятельности государства и соответствующих должностных лиц путем прямого волеизъявления на выборах

или референдуме. Кроме того, на основании ст. 132 Конституции РФ народ вправе требовать от органов публичной власти эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Ключевую роль в общественных отношениях в сфере оценки эффективности деятельности государства играют сами органы публичной власти, которые выступают как активными субъектами процесса оценивания, то есть проводящими оценку, так и субъектами, в отношении которых проводится оценка эффективности их деятельности. Заметим, что комплексная система оценки эффективности институтов государства на всех уровнях организации публичных власти в Российской Федерации не сложилась. В настоящее время системно оценивается деятельность высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также деятельность органов местного самоуправления.

Профессиональными оценщиками выступают специально созданные некоммерческие организации (как правительственные, так и независимые), научно-исследовательские институты или консалтинговые компании. В связи с этим будет уместно коснуться системы экспертно-аналитических центров, которые стремительно развиваются в зарубежных странах. На фоне политической борьбы между ветвями власти и конкурентной борьбы за финансирование исследований на первоначальном этапе развития зарубежные центры столкнулись с серьезными препятствиями (критике подвергался весь оценочный процесс, его методологические принципы, авторитет исследователей, анализ результатов, выбор и сопоставимость критериев и т.д.). В результате оценочные центры стали все активнее привлекать представителей научного академического сообщества, а распределение государственных заказов стало более прозрачным [1, с. 275].

В России практика создания и развития экспертных центров пошла по иному пути. Подобные центры начали развиваться примерно с середины 1990-гг. и ввиду их небольшого количества не испытывали жесткой конкуренции. С началом 2000-х гг. аналитические центры начали активно создаваться органами государственной власти (в основном, по инициативе Администрации Прези-

дента и Правительства Российской Федерации), а со временем в состав учредителей ряда независимых центров вошли государственные структуры. Сегодня наиболее крупными российскими экспертными организациями являются: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Левада-Центр, Опора России, Центр стратегических разработок, Российский общественно-политический центр, Экспертный институт социальных исследований и др.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации занимается оперативным информационно-аналитическим сопровождением и экспертной поддержкой деятельности Правительства Российской Федерации по основным вопросам социально-экономического развития страны. С использованием собственных информационно-аналитических инструментов проводился сбор, мониторинг и комплексный анализ показателей социально-экономического развития страны. С февраля 2021 года Аналитический центр осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности Координационного центра Правительства Российской Федерации. Это новая структура, обеспечивающая взаимодействие федеральных министерств и ведомств, регионов и организаций в процессе разрешения штатных и нештатных ситуаций, реализации приоритетных задач и проектов. Его деятельность построена на современных цифровых технологиях – системе управления спецпроектами, системе управления рисками социально-экономического развития, мультимодальной системе сбора обратной связи от граждан, системе анализа данных и др.

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России» учреждена в 2002 году. Экспертная и аналитическая деятельность «Опоры России» нашла свое отражение в ряде правительственных решений: создана правительственная комиссия по развитию малого и среднего предпринимательства, введена процедура оценки регулирующего воздействия, принята Стратегия развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года, развитие малого бизнеса признано национальным проектом. В структуре организации действует Центр экспертизы и аналитики проблем предпринимательства, который занимается оперативным информационно-аналитическим со-

провождением и экспертной поддержкой деятельности организации по основным вопросам в сферах налогов, финансов, промышленной политики, антимонопольного регулирования, банкротства, трудовых отношений, сельского хозяйства и других вопросов. Так, например, за год Центр экспертизы в среднем анализирует более 300 запросов оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов, готовит около 800 заключений на законопроекты и проекты нормативных правовых актов, предложений по внесению изменений в законодательство, консультаций предпринимателей по системным вопросам правоприменения и т.д.

Центр стратегических разработок был создан в 1999 году как неправительственная организация. В 2018 году в состав учредителей Центра вошло Министерство экономического развития Российской Федерации. С 2019 года Центр обеспечивает методологическое и консультационное сопровождение достижения национальных целей и стратегических задач развития России, показателей эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти регионов. К приоритетным сферам деятельности относятся вопросы совершенствования государственной политики, стратегического развития страны, устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разработки концепций и стратегий развития регионов и макрорегионов, вопросы кластерного, технологического и инновационного развития территорий.

Левада-Центр – негосударственная исследовательская организация, созданная в 2003 году социологом Ю. А. Левадой. Проводит независимые социологические исследования по четырем основным индикаторам: 1) одобрение органов власти; 2) положение дел в стране; 3) социально-экономические индикаторы; 4) отношение к странам. В 2016 году организация включена Минюстом РФ в реестр НКО — иностранных агентов.

К другой группе участников правоотношений в сфере оценки эффективности публичных институтов относятся государственные компании и корпорации. Следует отметить, что проблема оценки эффективности деятельности государственных корпораций не является уникальной для России. В большинстве стран мира в том или ином виде существуют государственные предприятия, выпол-

няющие функцию экономического, инновационного и инфраструктурного развития, но объективная оценка таких институтов наталкивается на очевидную проблему их убыточности в краткосрочной перспективе. Характерно, что, государственные корпорации с самого начала рассматривались многими органами государственной власти как потенциальная монополия угроза (доклад 2007 года «О состоянии конкуренции в Российской Федерации»). Несмотря на это, госкорпорации были наделены государством огромными ресурсами и уникальным положением в экономической системе России [3, с. 47, 60].

В 2014 году Правительством Российской Федерации утверждены Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Согласно методическим рекомендациям эффективность деятельности определена как соотношение полученного результата, отражающего достижение поставленной цели, и использованных ресурсов. Вместе с тем, оценка эффективности деятельности компаний с государственным участием непрозрачна и фактически сведена к внутреннему аудиту. В отношении госкомпаний (не являющихся акционерными обществами) мониторинг и контроль за исполнением показателей эффективности производится в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании действующих нормативно-правовых актов и внутренними актами госкомпаний. Однако такие нормативные правовые акты в основном не приняты, а внутренние акты госкомпаний предоставляют им неоправданно широкие полномочия по выбору критериев оценки и возможности для манипулирования собственными показателями деятельности.

Оценка деятельности некоторых российских госкорпораций с позиций ESG-подхода (где: E – «environment» – экологичность деятельности; S – «social» – социальная направленность деятельности; G – «governance» – открытость корпоративного управления и корпоративная этика) подтверждает, что их излишняя закрытость препятствует проведе-

нию полноценного анализа, что противоречит принципам современной бизнес-среды. В современных исследованиях отмечается, что развитие госкорпораций не может осуществляться в отрыве от реализации глобальных национальных целей, что потребует реформирования системы управления, направленного на повышение соответствия задач и функций госкорпораций задачам и функциям государственных институтов развития [2, с. 237].

Представляется, что политическая эффективность государственных корпораций может быть оценена при сопоставлении политических целей (например, количество созданных инновационных предприятий в России, запущенных спутников либо количество переселенных семей из аварийных домов) и экономической эффективности, то есть соотношения потраченных средств и выполненных инфраструктурных задач [3, с. 49].

Помимо госкомпаний и госкорпораций, участниками правоотношений в названной сфере являются государственные и муниципальные организации, выполняющие публично-значимые функции в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания. Их деятельность также подлежит обязательному мониторингу и оценке в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

В отличие от субъектов рассматриваемых правоотношений, которые наделены самостоятельными правами и обязанностями, к объектам оценки эффективности относятся определенные виды деятельности, связанные с исполнением задач и функций государства.

1. Деятельность органов публичной власти:

- деятельность органов исполнительной власти;
- деятельность органов законодательной (представительной) власти;
- судебная и правоохранительная деятельность;
- контрольно-надзорная деятельность.

2. Деятельность государственных и муниципальных организаций, выполняющих социально-значимые функции.

3. Деятельность государственных корпораций, компаний и т.д.

4. Деятельность в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

5. Деятельность по стратегическому планированию.

6. Деятельность по реализации мероприятий национальных проектов, государственных и муниципальных программ.

7. Иные виды деятельности, связанные с выполнением публично-значимых функций.

Таким образом, объектами оценки эффективности публичной власти являются определенные направления и виды деятельности субъектов публичных правоотношений, а также продукты этой деятельности (мероприятия, проекты, программы, стратегии, услуги и т.д.)

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что институт оценки эффективности публичной власти обладает специфиче-

ским субъектно-объектным составом, чем подчеркивается его обособленность в системе отраслей российского права.

Литература

1. Hellstern, G. M. Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation. // *The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning* / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991. P. 275.

2. Кузнецов, Н. В. Оценка деятельности российских государственных корпораций с позиции ESG-подхода / Н. В. Кузнецов, Н. Е. Котова // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. – 2021. – № 11-2. – С. 231–236.

3. Панфилов, К. С. Экономическое и политическое измерение эффективности российских государственных корпораций / К. С. Панфилов // *Журнал «Бизнес. Общество. Власть»*. – 2019. – № 2 (32). – С. 45–62.

Александр Юрьевич Ульянов – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: 70ru@bk.ru.

Статья поступила в редакцию 2 ноября 2022 г.

DOI: 10.14529/law220417

SUBJECTS AND OBJECTS OF EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC AUTHORITIES

A. Y. Ulyanov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

An important conceptual component of the system of legal regulation of public relations are their direct participants and objects of legal influence. The characterization of the structure of a legal institution is incomplete if the objectives of the study do not include consideration of its subject and object composition. The specifics of the subject composition of various branches of law and legal institutions depend on the nature of regulated social relations in a certain area of human activity. The article notes that the institute for evaluating the effectiveness of public authorities is a new developing legal element in the system of public branches of the Russian law. The key role in society relations in the field of evaluating the effectiveness of the state is played by the public authorities themselves, who act as active subjects of the evaluation process, i.e. conducting an assessment, and the subjects in respect of which the effectiveness of their activities is evaluated. At the same time, it is noted that a comprehensive system for evaluating the effectiveness of state institutions at all levels of public authorities in the Russian Federation has not developed. In the course of the study, some features of the legal institution under consideration were identified, which influenced the specifics of its subject and object compositions. The author comes to the conclusion that the institute for evaluating the effectiveness of public authority has a specific subject and object composition, which emphasizes its isolation in the system of branches of the Russian law.

Keywords: public authority, subjects and objects of legal relations, evaluation of the effectiveness of public authorities.

References

1. Hellstern G. M. Generating Knowledge and Refining Experience. The Task of Evaluation. The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning. Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991, p. 275.
2. Kuznetsov N. V., Kotova N. E. [Evaluation of Russian state corporations activities from the esg-approach position]. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law]*, 2021, no. 11-2, pp. 231–236. (in Russ.)
3. Panfilov K. S. [Economic and political dimensions of the effectiveness of Russian state corporations]. *Zhurnal Biznes. Obshchestvo. Vlast' [Business. Society. Power]*, 2019, no. 2 (32), pp. 45–62. (in Russ.)

Alexander Yurevich Ulyanov – Candidate of Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: 70ru@bk.ru.

Received 2 November 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Ульянов, А. Ю. Субъекты и объекты оценки эффективности институтов публичной власти / А. Ю. Ульянов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 4. – С. 111–116. DOI: 10.14529/law220417.

FOR CITATION

Ulyanov A. Y. Subjects and objects of evaluation of the effectiveness of public authorities. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 4, pp. 111–116. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220417.
