

К вопросу нормативно-правового обеспечения и методики контроля служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих РФ

Войнаровская Л. И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; voinalu@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируется содержательная часть законодательной инициативы Минэкономразвития РФ по разработке проекта нормативно-правового документа, позволяющего повысить эффективность контроля служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих РФ. Необходимость дальнейшего совершенствования законодательства подтверждается наличием недостатков существующей в настоящее время системы комплексной оценки профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих РФ, в том числе и со стороны органов президентского контроля. Анализ показателей результативности президентского контроля со стороны такого института, каким является Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, в процессе его взаимодействия с главами субъектов Российской Федерации, как с точки зрения методологии формулировок, так и методики использования, позволяет сформулировать ряд предложений по повышению их эффективности.

Ключевые слова: методика оценки, эффективность, система государственного и муниципального управления, президентский контроль, гражданская служба

Для цитирования: Войнаровская Л. И. К вопросу нормативно-правового обеспечения и методики контроля служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих РФ // Управленческое консультирование. 2019. № 11. С. 10–15.

Problems and Methods of Evaluating the Effectiveness of the System of State and Municipal Management of Russian Federation

Lyudmila I. Voinarovskaya

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; voinalu@mail.ru

ABSTRACT

The article considers the problems and methods of evaluating the effectiveness of the system of state and municipal management. Effective monitoring requires that the system of all monitored indicators be uniform and consistent, and that the indicators themselves be adequately reflected in the performance evaluation system of civil or municipal employees. Currently, such conditions are not provided.

Keywords: evaluation methodology, system efficiency, public administration, presidential control, civil service

For citing: Voinarovskaya L.I. Problems and Methods of Evaluating the Effectiveness of the System of State and Municipal Management of Russian Federation // Administrative consulting. 2019. No. 11. P. 10–15.

Современное состояние системы контроля служебной деятельности государственных и муниципальных служащих РФ опирается на методический инструментарий,

разработанный Министерством труда Российской Федерации, представляющий систему комплексной оценки их профессиональной деятельности (включая общественную оценку)¹, где содержатся следующие определения:

- эффективность и результативность — способность гражданского служащего к достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов в полном объеме с требуемым качеством в установленный срок при оптимальном использовании организационных, кадровых, финансовых, информационных и других типов ресурсов, имеющихся в распоряжении государственного органа;
- показатели эффективности и результативности — набор количественных и качественных характеристик профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, позволяющих определить степень достижения целей, оценить объем и качество полученного результата, сроки выполнения и эффективность использования ресурсов;
- система комплексной оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего — набор оценочных процедур, технологий и методов, позволяющих получить интегральную оценку профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- комплексная оценка гражданского служащего — интегральная оценка квалификации гражданского служащего, его профессиональных качеств, а также эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Недостаток предложенных формулировок заключается в необходимости разделять (разводить) интегральные («многослойные») понятия: «результативность и эффективность государственного органа»; «результативность и эффективность гражданской службы»; «результативность и эффективность контрольной деятельности» (как одну из задач и функций отдельного государственного органа и как часть служебной деятельности конкретных гражданских служащих, занятых в контроле).

В другом случае определение общей эффективности организации (государственного и/или муниципального органа, системы органов) определяется по формуле:

$$\mathcal{E} = R/I,$$

где R — положительные результаты (превышение желательных последствий над нежелательными), I — допустимые издержки деятельности исполнительных органов власти. Вместе с тем очевидны затруднения в определении численных значений как R , так и I , также заметим, что деятельность любой организации эффективна при соблюдении одного из двух условий: заданный результат ($R = \text{const}$) получен при минимальных издержках ($I \rightarrow \text{min}$); наилучший (максимальный) результат ($R \rightarrow \text{max}$) получен при заданных издержках ($I = \text{const}$). При этом чаще всего выглядят некорректными такие формулировки, как «максимизировать результат и одновременно минимизировать издержки». В этом случае поставленная задача, по мнению автора, рационального решения не имеет.

Таким образом, очевидно необходимость дальнейшего совершенствования российского законодательства, что определено, прежде всего, недостатками существующей в настоящее время системы комплексной оценки профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Российской Федерации, причем как с точки зрения упорядочивания названий показателей, так

¹ Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) от 23 августа 2017 года (с изменениями от 20 декабря 2018 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/0> (дата обращения: 21.07.2019).

и методик определения эффективности. По этой причине еще в 2015 г. по инициативе Минэкономразвития РФ был разработан проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»¹, где применительно к государственному и муниципальному контролю служебной деятельности государственных и муниципальных служащих РФ были предложены следующие формулировки его показателей:

- результативность — степень достижения общественно значимых результатов государственного и муниципального контроля (надзора), выражающихся в минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности;
- эффективность — степень устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций;
- охраняемые законом ценности — жизнь и здоровье граждан, нравственность, исполнение всеми гражданами и организациями обязанностей по уплате налогов, сборов, таможенных и иных обязательных платежей, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав и законных интересов граждан и организаций, имущества, установленного порядка осуществления государственной власти и местного самоуправления, обороноспособность страны и безопасность государства.

Представляется, что в силу универсальности приведенных формулировок их применение не должно противоречить принципам института президентского контроля. Согласно п. 2 ст. 1 его положения не применяются к вопросам контроля, осуществляемого Президентом РФ². В идеале, чем эффективнее и результативнее исполняют свои служебные обязанности гражданские и муниципальные служащие, тем эффективнее и результативнее действуют государственные органы и органы местного самоуправления (МСУ), в которых служащие работают. С другой стороны, неэффективные сотрудники препятствуют достижению заданного результата [1].

Вместе с тем эффективность гражданской службы не может и не должна определяться и подменяться деятельностью государственного органа в целом [5]. Закономерно, что в процессе обсуждения реформы государственного и муниципального контроля (надзора) в России, высказывалось мнение об отсутствии нормативно установленных критериев эффективности президентского контроля³, численных значений таких показателей, методики их определения. Напомним, что президентский контроль осуществляет аппарат Представителя Президента РФ в процессе своего взаимодействия с главами субъектов РФ. Анализ контрольной деятельности Аппарата Полномочного Представителя РФ (на примере СЗФО) показывает, что в сложившейся практике к показателям ее эффективности принято относить:

- своевременность исполнения документов (поручений, указаний, резолюций, правовых актов и др.), имея в виду осуществление контроля в рамках установленного срока;

¹Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/> (дата обращения: 21.07.2019).

²Там же.

³Реформа государственного и муниципального контроля (надзора) в России. Портал Открытого правительства. Контроль-надзор.пф [Электронный ресурс]. URL: <http://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 21.07.2019).

- качество исполнения, под которым понимается отсутствие случаев возврата документов, содержащих информацию о результатах контроля, на доработку исполнителю, отсутствие претензий со стороны руководства Контрольного управления к содержанию документов;
- систематичность контрольной деятельности, т. е. ее регулярность, методичность, а также планомерность осуществления контрольных мероприятий;
- конструктивность, т. е. наличие в итоговых документах предложений по улучшению положения дел в контролируемой сфере (например, в части совершенствования нормативной базы, организационного обеспечения и создания условий для эффективной деятельности органов власти, учреждений и организаций), а также отражение не только негативных моментов, но и примеров положительного опыта (лучшей практики);
- полноту исполнения объектами проверок планов мероприятий по устранению выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений и недостатков;
- инициирование применения мер принуждения и наказания в отношении руководителей объектов контроля (в случае нарушения ими обязательных требований, а также при недостаточности их усилий, предпринятых для устранения нарушений и недостатков);
- два взаимосвязанных показателя «своевременность исполнения» и «качество исполнения» традиционно являются основополагающими, поскольку они информационно обеспечивают мониторинг исполнительской дисциплины и определяют ритмичность контрольного процесса в целом по всем федеральным округам. По этим показателям Контрольное управление, как правило, оценивает общее состояние контрольной деятельности Представителя Президента РФ в субъектах Федерации и в федеральных округах¹.

Так, показатель «систематичность» характеризует регулярность, методичность, планомерность осуществления контрольных мероприятий. Вместе с тем практика показывает, что наибольший эффект достигается именно при проведении регулярных тематических проверок с единым подходом по единым «вопросникам» в разных субъектах РФ или в разных муниципальных образованиях [2]. Такой подход, учитывающий разный опыт в одной и той же сфере, обеспечивает не только сопоставимость результатов, но и позволяет более обоснованно и конкретно формулировать предложения по результатам проверок.

Показатель «конструктивность», в данном случае, является ключевым, поэтому итоговые справки о результатах всех завершенных контрольных мероприятий всегда содержат обязательный раздел «Выводы и предложения». Наличие конструктивных предложений по улучшению положения дел в контролируемой сфере позволяет нацелить руководителей объектов контроля на системно организованную деятельность по формированию планов мероприятий не только в части устранения выявленных нарушений и недостатков, но и, главное, — в части решения выявленных проблем в системе государственного и муниципального управления. Указанные предложения еще до подписания итоговых справок демократично обсуждаются с представителями проверяемых объектов. В ходе обсуждений внесенные предложения уточняются и дополняются. Согласно рекомендациям Контрольного управления, итоговые справки о результатах проверок должны быть сбалансированными, т. е. в них целесообразно выявлять и отражать не только негативные факты (нарушения, недостатки, недочеты, нарекания и т. п.), но и позитивный опыт деятельности объекта проверки.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 2074-р (в ред. от 26.12.2014 г.) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123118/ (дата обращения: 21.07.2019).

Показатель «полнота исполнения» демонстрирует важность последующего контроля полноты исполнения объектами проверок составленных ими планов мероприятий по устранению выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений и недостатков. Если при первичной проверке выявленные нарушения и недостатки только фиксируются (с отражением в итоговой справке), то при последующем контроле контролируется полнота фактического устранения нарушений и недостатков, а также оцениваются усилия исполнителей (гражданских и муниципальных служащих) в указанном направлении. Последующий контроль проводится в плановом порядке по результатам ранее проведенных контрольных мероприятий (как правило, спустя 1 год после окончания первичной проверки).

В сводные планы контрольных мероприятий на очередное полугодие, как правило, включается одно-два мероприятия последующего контроля. Так, если при первичном или последующем контроле усматривается ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, неустранение нарушений, их повторение, недостаточность предпринятых исполнителями усилий для устранения нарушений и недостатков, то в отношении соответствующих руководителей органов власти, учреждений и организаций, должностных лиц, гражданских (муниципальных) служащих инициируется применение мер принуждения, проведение служебных проверок с перспективой применения дисциплинарных взысканий.

Рассматривая показатель «инициирование применения мер принуждения и наказания», следует учитывать, что ни Контрольное управление, ни, тем более, контрольный департамент аппарата полномочного представителя Президента РФ не наделены правами по применению мер принуждения или взыскания. Они вправе только вносить предложения, проверять своевременность и качество получаемой информации. Но они не вправе давить на контрольно-надзорные и правоохранительные органы, побуждая или вынуждая последних принять то или иное решение.

Данная инициатива реализуется посредством обращения полномочного представителя или его заместителя к руководителям: объектов контроля; органов прокуратуры, правоохранительных и контрольно-надзорных органов. К тому же наказание — это тот крайний случай, когда обнаруживается нежелание устранять нарушения, исправлять недочеты, демонстрируется бесконтрольность и беспечность. Во многих случаях требуемые меры принимаются и без указанных обращений.

Бесспорно, результативность контрольно-надзорной деятельности резко возрастает в том случае, если сотрудники прокуратуры непосредственно участвуют в совместных выездных проверках. Такой подход позволяет при выявлении нарушений оперативно применять меры прокурорского реагирования, избегая дополнительного изучения и перепроверок направляемых материалов.

На основании рассчитанных оценок по всем критериям и показателям формируется заключение, которое должно включать следующие компоненты:

- аналитический отчет о ходе реализации актов и поручений по оцениваемому государственному органу, в котором приводится оценка по каждому критерию с указанием обоснования оценки, выводов и рекомендаций по данному критерию;
- выводы об уровне организации работы оцениваемого государственного органа по реализации актов и поручений;
- рекомендации государственному органу в зависимости от результатов оценки по дальнейшей реализации актов и поручений, а также по улучшению деятельности государственного органа и другие.

К заключению прилагается информация в разрезе оцениваемых государственных органов об актах и поручениях по их количеству, видам, сферам деятельности госорганов и авторам. Заключение подписывает руководитель соответствующего структурного подразделения администрации Президента и/или руководитель соответствующего структурного подразделения канцелярии премьер-министра.

Таким образом, методика осуществления контрольной деятельности, предложенная Аппаратом полномочного представителя Президента РФ в СЗФО, предусматривает согласование полученных результатов с их оценкой со стороны федеральных органов исполнительной власти. Для разбирательства возражений формируются специальные комиссии, на рассмотрение которых вносятся таблицы разногласий по каждому оцениваемому государственному органу, подавшему возражения. По результатам обсуждения возникающих проблем оценки эффективности профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих РФ принимаются коллегиальные решения. Следовательно, методика оценки эффективности взаимодействия Аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО¹ с главами субъектов РФ может быть использована в других федеральных округах Российской Федерации. Вместе с тем должна быть продолжена работа по совершенствованию Закона РФ «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ».

Литература

1. *Ведяева Е. С.* Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / Е. С. Ведяева, А. А. Гребенникова. Саратов : Вузовское образование, 2019.
2. *Возможности современного государственного и муниципального управления : коллективная монография / Е. Н. Рудакова, А. А. Сафронова, В. Ю. Дианова [и др.] ; под ред. Е. Н. Рудаковой.* М. : Научный консультант, 2018.
3. *Гаджиев А. К.* Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе: назначение, структура, полномочия // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 59–62.
4. *История и технология президентского контроля в современной России : электронное практическое пособие / А. А. Травников [и др.] ; под общ. ред. А. А. Травникова.* СПб., 2015.
5. *Шпак А. С.* Инновационная стратегия в государственном и муниципальном управлении : учеб. пособие. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019.

Об авторе:

Войнаровская Людмила Ивановна, доцент кафедры связей с общественностью и социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат исторических наук; voinalu@mail.ru

References

1. Vedyayeva E. S. State and Municipal Management: Manual / E. S. Vedyayeva, A. A. Grebennikova. Saratov : Tertiary education, 2019. 166 p. (In rus)
2. Possibilities of modern state and municipal management: collective monograph / E. N. Rudakova, A. A. Safronova, V. Yu. Dianova [et al]; Under ed. of E. N. Rudakova. M. : Scientific Consultant, 2018. 294 p. (In rus)
3. Gajiev A. K. Office of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District: Appointment, Structure, Powers // Russian Justice [Rossiiskaya yustitsiya]. 2014. No. 1. P. 59–62. (In rus)
4. History and technology of presidential control in modern Russia: electronic practical manual/ A. A. Travnikov [et al]; Under commonly ed. of A. A. Travnikov. SPb., 2015. 309 p.
5. Shpak A. S. Innovation Strategy in State and Municipal Management: Tutorial. Saratov: IPR Media, 2019. 192 p. (In rus)

About the author:

Ljudmila I. Voinarovskaya, Associate Professor of the Chair of Public Relations and Social Technologies of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in History; voinalu@mail.ru

¹Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе [Электронный ресурс]. URL: <http://szfo.gov.ru/>