
РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-119-124

I.I. Bryantsev, Candidate of Science (Sociology), Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**MONOGRAPH REVIEW:
Initiative Project
of the Law on Quality
Assurance of the State
Management /
V.N. Yuzhakov,
E.V. Talapina,
E.I. Dobrolyubova,
Yu.A. Tikhomirov. —
Moscow: Publishing House
“Delo” RANEPА,
2020. — 150 с.**

И.И. Брянцев, кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: iibry@yandex.ru)

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:
Инициативный проект закона
об обеспечении качества
государственного управления /
В.Н. Южаков, Э.В. Талапина,
Е.И. Добролюбова,
Ю.А. Тихомиров. —
М.: Издательский дом «Дело»
РАНХиГС, 2020. — 150 с.**

Монография В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбовой, Ю.А. Тихомирова «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления» написана на актуальную тему. В ней представлен основной результат исследования состояния и перспектив развития законодательного регулирования в Российской Федерации, проведенного коллективом научных сотрудников Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Проблематика недостаточного качества государственного управления в современной России является сферой исследования широкого круга авторов. Тем не менее пока не сформировано единого понятийного поля ни в научно-методологических подходах, ни в административно-правовой практике. Анализируя причины сложившейся ситуации, авторы монографии справедливо отмечают, что это во многом связано с несистемным характером правового регулирования российского государственного управления.

Действительно, в практике изучения феномена государственного управления сформировалось множество подходов. По мнению Ю.М. Козлова, «государственное управление — разновидность социального управления, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений. <...> Конституция РФ 1993 г. отказалась от этого термина. Вместо него в оборот введен новый термин — “исполнительная власть”». Подобную точку зрения при обсуждении понятия государственного управления разделяли В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Стариков и другие ученые.

Отметим, что в 1990-е годы в связи с изменением государственного устройства и формированием рыночной экономики в России появился юридический термин «государственное регулирование», который означал деятельность государственных органов по упорядочению, налаживанию, направлению движения и развития, подчинению определенному порядку, установлению правильного взаимодействия, созданию условий нормальной работы. Государственное управление связывалось с наличием у его субъектов непосредственно подчиненных объектов, а регулирование — с воздействием преимущественно на не подчиненные субъекту управления объекты.

Однако такая теоретическая конфигурация не совпадала с развивающейся экономической наукой, в которой термин «государственное управление» фактически используется для обозначения всего комплекса государственного регулирующего воздействия на экономические отношения.

Авторы рецензируемой работы в качестве отправной точки в определении понятия государственного управления использовали определение, введенное Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1970 г., которое было сформулировано следующим образом: «Государственное управление — это процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации». С другой стороны, на авторский подход к определению понятия государственного управления явно повлияла экономическая и другие смежные науки, что создало синергетический эффект, который формирует предпосылки для революционных изменений в науке административного права.

В предлагаемом в монографии инициативном экспертном проекте Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» предполагается, что конечные общественно значимые результаты, целевые (пороговые) значения показателей результативности получают конкретные количественные характеристики. Данному проекту предшествовала большая исследовательская работа коллектива авторов по обоснованию его необходимости и актуальности при решении задач повышения качества государственного управления.

В подготовленной в Институте экономической политики имени Е.Т. Гайдара авторами законопроекта книге «Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018», изданной РАНХиГС в 2020 г., в главе «Эволюция государственного управления» исследуется эволюция российского государственного управления в рассматриваемое десятилетие. Анализируются повестка реформ и тренды развития государственного управления в России, делается оценка результатов реформ государственного управления, обозначаются перспективы эволюции российского государственного управления. Проведенный анализ свидетельствует, что в системе государственного управления необходимо достижение адекватного, консенсусного понимания конечных общественно значимых результатов, разработка достоверных и статистически измеримых показателей результативности. Достижение этих показателей есть итог последовательно принимаемых решений и выполняемых действий на всех уровнях государственного управления в рамках единого многоэтапного управленческого цикла.

В ходе данных исследований авторами изучены различные правовые акты, которые по-разному регулируют одни и те же вопросы, связанные с организацией управленческого цикла, что приводит к противоречиям в практике государственного управления и в конечном счете ведет к снижению его качества.

Многоплановое осмысление причин накопившихся противоречий позволило авторам разработать системную модель по их минимизации, что представляет собой целостное и конструктивное исследовательское направление с важным практическим результатом.

Именно системная точка зрения авторов законопроекта позволила представить государственное управление как совокупность всех его стадий и, соответственно, обозначить необходимость их последовательных регламентаций.

Особого внимания заслуживают определения понятий мониторинга и контроля. В ходе административной реформы последних двух десятилетий были приняты различные нормативно-правовые акты, на основе которых предпринималась попытка создать механизмы участия институтов гражданского общества в выработке управленческих решений органами власти всех уровней и контроля их исполнения. В результате сформировались объективные предпосылки для восприятия институтов гражданского общества как субъектов государственного управления. Их участие в процессе государственного управления является закономерным с точки зрения эволюции современного государства и системы государственного управления, что, в частности, применяется исследователями в рамках различных концепций современного государства и его механизмов управления: концепции «мониторинговой демократии», New Public Management, Good Governance и других.

Вполне оправданно в качестве эмпирической базы, на основе изучения которой делались выводы и готовились предложения по обоснованию эффективной модели государственного управления, была использована экономическая проблематика и ключевые вопросы экономической политики современного периода развития России с ее достижениями, реализуемыми адаптационными механизмами, а также проблемами и рисками.

Используемые в исследовании общенаучные и частнонаучные методы в рамках системного подхода и системного анализа позволили выявить объективную диалектику развития всего российского социума как целостной системы, в которой государственное управление играет важную организующую роль.

Монография содержит 28 постраничных сносок на опубликованные результаты исследований авторов по данной тематике в период с 2002 по 2020 г., в которых представлены основные выводы, положенные в обоснование актуальности предлагаемого инициативного проекта закона. В связи с этим следует отметить авторские подходы к изучению феномена государственного управления как трансформирующейся, эволюционирующей системы на основе методологии концепции государственного управления по результатам. Авторы, в частности, отмечают, что «в отличие от классической модели “нового государственного управления” как клиентоориентированного (сервисного) государства рассматриваемая модель управления по результатам отнюдь не ограничивается сферой государственных услуг. Инструменты и механизмы управления по результатам в той же мере могут и должны применяться и в отношении иных государственных функций. В данном контексте важна стратегическая роль государства, призванного учитывать не только текущие потребности и оценки потребителями получаемых публичных услуг, но и интересы будущих поколений».

Широкий круг исследователей — как российских, так и зарубежных, вполне справедливо отмечают повышение качества государственного управления и эффективности институтов публичной власти, что в целом представляет собой одну из приоритетных целей в политическом и социально-экономическом развитии современного демократического государства. Вместе с тем при всем многообразии теоретического осмысления феномена современного государства и системы государственного управления точкой отсчета для практической его реализации является нормативно-правовая база.

Отметим важный элемент системного осмысления феномена государственного управления и повышения его эффективности — регламентацию направлений участия в этом процессе институтов гражданского общества, которые через создание и закрепление в нормативно-правовой базе соответствующих процедур приобретают права субъектов государственного управления. В таком контексте особую актуальность приобретает закрепляемый в ст. 14 предлагаемого инициативного проекта Федерального закона принцип открытости и общественного участия, который выступает в качестве основы для формирования устойчивой обратной связи между системой государственного управления и обществом, а также создает правовые предпосылки для дальнейшего совершенствования уже существующих механизмов обратной связи.

Сформированная в настоящее время практика участия институтов гражданского общества в управленческом процессе по выработке и контролю исполнения управленческих решений органами власти различного уровня рассматривается как одна из важнейших технологий повышения их эффек-

тивности и механизм обратной связи на управленческое воздействие государства со стороны общества. При этом сформированная нормативно-правовая база их участия в управленческом процессе касается в основном только их консультационной роли и определенных контрольных полномочий в рамках реализации механизмов общественного контроля.

В данном контексте представляется целесообразным обобщить накопленный в России опыт участия институтов гражданского общества в управленческом процессе и выявить отдельные институты, которые имеют наибольшие организационные и системные возможности в повышении эффективности институтов публичной власти. Одним из таких ключевых элементов публичной власти является Общественная палата Российской Федерации и в целом система региональных общественных палат и общественных советов, действующих во всех субъектах РФ. Предлагаемый в монографии проект инициативного закона раскрывает для них дополнительные возможности, связанные с реализацией своего экспертного и контрольного потенциала в системе государственного управления.

В рассматриваемом инициативном законопроекте вводятся термины «мониторинг» и «контроль» как неотъемлемые стадии управленческого цикла. При этом обозначение в п. 3 ст. 2 субъектов государственного управления открывает потенциальные возможности для законодательных инициатив по развитию законодательных актов, регламентирующих порядок деятельности Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, а также организации различных форм общественного контроля, что позволит законодательно получить возможность по наделению их отдельными полномочиями в сфере государственного управления.

В ст. 25 инициативного законопроекта обозначен мониторинг и оценка достигнутых результатов и коррекция ожидаемых результатов, что также открывает дополнительные возможности для участия институтов гражданского общества в процессе государственного управления.

В связи со значимостью процедуры мониторинга как элемента системы государственного управления было бы целесообразно, на наш взгляд, в ст. 2 законопроекта дать более развернутое его определение с указанием субъектов мониторинга, особенно во взаимосвязи с понятием «общественный контроль», которое уже нашло законодательную регламентацию в ряде принятых нормативных правовых актов. Определение понятия «мониторинг» лишь как процедуры в механизме управления по результатам (ст. 2 п. 35) ограничивает его значимость для всего управленческого цикла, а также уменьшает управленческий потенциал.

В направлении развития механизмов интегрированности институтов гражданского общества в процесс повышения эффективности и качества функционирования системы государственного управления важное значение приобретает глава 5: «Обоснованность государственного вмешательства», где в пункте 2 ст. 18 обозначен в качестве основания государственного вмешательства в рамках исполнения регулирующих государственных функций, за исключением функции нормотворчества, фактор обращения гражданина

либо организации (заявителя) по реализации его (ее) законных прав и интересов, требующего исполнения государственной функции в интересах реализации законных прав и интересов заявителя, что позволит создать дополнительные возможности для повышения эффективности исполнения государственных общественно значимых функций, а также открывает дополнительные возможности для граждан и общественных организаций выступать в качестве активных субъектов в процессе решения общественно значимых задач.

Авторы монографии убедительно отстаивают свои позиции в научной полемике и обозначают правовые противоречия, последовательно соотнесенные с анализом управленческих практик. Результаты исследований, на основе которых был подготовлен законопроект, представляют собой самостоятельную ценность и имеют практическую значимость как для исследователей, так и для преподавателей и студентов, занимающихся и осваивающих проблематику государственного и муниципального управления.

Содержание предлагаемого законопроекта отражает сущность реальных процессов, происходящих в российской общественно-политической системе в целом и в системе государственного управления в частности, а также обладает возможностью использования зарубежного опыта, адаптированного к российским реалиям.

В качестве экспертного вывода отметим, что трансформация инициативного законопроекта в официальный законопроект и его последующее принятие будут способствовать поступательному динамичному развитию Российского государства, формирующего эффективную, социоориентированную государственную систему управления с развитой технологией обратной связи с обществом.