

УДК 342.5

**Н.М. Добрынин. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО. СОВРЕМЕННАЯ ВЕРСИЯ
НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА: учебник.
Новосибирск: Наука, 2019. 941 с.**

© 2019 г. С. А. Авакьян

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: const@law.msu.ru

Поступила в редакцию 06.06.2019 г.

Аннотация. В рецензии дается характеристика учебника «Государственное управление: эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства», опубликованного в 2019 г. профессором кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, доктором юридических наук, заслуженным юристом РФ Н.М. Добрыниным. Отмечается комплексный и методически обоснованный характер обобщения и представления учебного материала по широкому спектру современных аспектов государственного управления. Делается вывод о высоком теоретическом и методическом уровне учебного издания.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, качество, бюрократия, конституционное (государственное) право, конституционализм, Конституция России, учебный процесс, учебник.

Цитирование: Авакьян С.А. Н.М. Добрынин. Государственное управление: эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства: учебник // Государство и право. 2019. № 8. С. 129–132.

DOI: 10.31857/S013207690006254-1

**N.M. Dobrynin. PUBLIC ADMINISTRATION: EFFICIENCY AND QUALITY.
MODERN VERSION OF NEWEST HISTORY OF THE STATE: Textbook.
Novosibirsk: Nauka, 2019. 941 p.**

© 2019 S. A. Avakyan

Lomonosov Moscow state University

E-mail: const@law.msu.ru

Received 06.06.2019

Abstract. The review contains the expert assessment of the textbook “Public administration: efficiency and quality. Modern version of newest history of the state”, published in 2019 by professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the University of Tyumen, Doctor of Law, and honored lawyer of the Russian Federation Nikolaj M. Dobrynin. It is noted that the relevant study materials are generalized and represented in a complex and methodically appropriate style, concerning a wide range of the actual aspects of public administration. It is concluded that the textbook is presented at a high theoretical and methodical level.

Key words: public administration, efficiency, quality, bureaucracy, constitutional (state) law, constitutionalism, the Constitution of Russia, study process, textbook.

For citation: Avakyan, S.A. (2019). N.M. Dobrynin. Public administration: efficiency and quality. Modern version of newest history of the state: Textbook // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 8, pp. 129–132.

Государственное управление имеет многовековую историю, а его практическое воплощение представлено в огромном количестве видов, типов, форм, в которых выражены и объективные условия внешнего мира, и субъективные представления конкретных лиц. В советской научной литературе 80-х годов XX в. можно встретить дискуссии о «базисной» и «надстроечных» концепциях управленческих отношений.

В современных условиях проблематика генезиса государственного управления в России охватывает совершенствование конституционного строя, демократизацию общества, функционирование общественных институтов, государства как организующей силы экономического и социального развития, роль государственных и муниципальных органов, преодоление опасности государственно-чиновничьей бюрократизации власти. Это — важнейшие проблемы практики государственного управления, поскольку для их решения требуется переосмысление роли и профессиональной ответственности так называемого аппарата управления, прежде всего его положения как экспертного органа, не только контролирующего, но и диагностирующего.

Учебной аудитории и специалистам, работающим в области государственного управления, предлагается учебник известного в сфере юриспруденции исследователя — доктора юридических наук, профессора Н.М. Добрынина, где предпринята попытка сгруппировать, обобщить и представить читателям различные взгляды по теоретическим вопросам и существующую практику государственного управления в контексте его эффективности и качества.

Действительно, эффективное управление невозможно без опоры на качество. Более того, государственные органы как институциональная структура всегда создают угрозы, снижающие его эффективность: возможность организационного обособления; уход от ответственности с передачей ее субъекту управления; дополнительные ограничения из-за инструментальной недостаточности органов или низкой компетенции работников; рост транзакционных издержек в связи с оппортунистическим поведением и т.д. Эти проблемы являются вечными, их обсуждение с позиций современности не должно рождать иллюзий об одномоментных изменениях в этой сфере. Но в государственном управлении любой страны всегда присутствует системность как форма реального воплощения управленческих взаимосвязей, посредством которой государственное управление приобретает конкретное содержание и конкретное проявление, а функции — конкретную реализацию.

По всем главам учебника прослеживаются преимущества создания именно системы государственного управления, которая задает разнообразные процессы государственного управления, составляющие его функции: выбор целей и задач; выбор и формирование политик; ведение переговоров и принятие решений; назначение людей на должность; формирование культуры управления; нормативно-правовое обеспечение; коллективное развитие компетенции; индивидуальное совершенствование профессионализма; формирование идеологии управления; применение научной теории после анализа положительных и отрицательных преимуществ предлагаемых концепций и доктрин; разработка технологий, алгоритмов и процедур, облегчающих принятие управленческих решений.

При анализе видов управления, среди которых государственное управление рассматривается как организация органов государственной власти и осуществление руководства

их служащими, важно точно обозначить субъекты и объекты управления.

Если рассматривать государственное управление как деятельность органов государственной власти, то государственные организации — скорее, объекты, чем субъекты управления; если — как деятельность по упорядочению, сохранению или преобразованию общественной (публичной) жизнедеятельности людей, то органы государства утверждаются как субъекты управления.

Хорошо, что в учебнике представлены взгляды многих отечественных и зарубежных исследователей на природу государственного управления. Это помогает разобраться и в новых для российского общества конструкциях: «открытое правительство», «электронное правительство», «управление по результатам», «бюджетное управление», «управление сетевыми организациями» и т.д.

По-видимому, государственное управление лучше рассматривать как организующую и координирующую деятельность в отношении государственных законов, государственного принуждения, государственных политик и органов государственного строя, действующих по отдельности, а не синхронно и гармонично и имеющих свои цели, методы и структуры управления, в том числе конкурирующих друг с другом. И, что важно, государственное управление не есть управление экономическими организациями; это было обозначено и в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 о разделении политических и экономических функций в структуре органов исполнительной власти.

Существование государства как организации предполагает потребность в некоем «правителе», осуществляющем управление этой организацией. А поскольку границы данной организации весьма широки и, по сути, включают всех граждан, то всегда есть проблемы объема власти, разделения властей, соотношения государственной власти и в целом политической власти в обществе, проблемы формирования ветвей власти, взаимодействия уровней публичной власти.

Учебный материал позволяет усвоить современные взгляды на государство и оценить перспективы постепенного смещения акцента с количественного аспекта государственного влияния на качественный, т.е. перенос внимания с объема его вмешательства на его эффективность и степень удовлетворения нужд населения.

Оригинально, по-иному, чем прежде, автор оценивает и характеризует проблемы ресурсного потенциала, трансформации функций государственного управления под влиянием новых теоретических доктрин и концепций, гуманизацию управленческих отношений и открытость власти и общества. Многие из этих вопросов носят конституционно-правовой характер, хотя и не лишены политических и ментальных оттенков. К примеру, создается установка, что доступность Интернета, электронные сайты государственных органов, нецензурируемые средства массовой информации — это и есть открытость власти и общества. На деле это не так. К сожалению, в обществе складывается ошибочная потребительская открытость, основанная на персональном получении информации, очень слабы организационно-коллективные средства выражения общественного мнения, незначительно политическое разнообразие. Власть использует такую ситуацию в собственных интересах.

Эффективность и качество государственного управления в России в большой степени зависят от уровня бюрократизации системы. Эти послышки оценены у автора

в главе, посвященной административным реформам. Но государство — это не столько власть, сколько «порядок власти». Оно не распределяет влияние, а регламентирует его условия в соответствии с институционализированными целями общества. Что касается бюрократии, то это — управление, построенное на серии ролей, которые установлены нормативно, выход за рамки которых пресекается и которым специально обучают людей.

В учебнике можно обнаружить характеристику отрицательных сторон государственного управления, зависящего от бюрократии. Быть может, их оценка недостаточно критична, что объяснимо: учебник — это не научная статья или монография. Но следует констатировать, что в настоящее время отечественная бюрократизация системы, внешне опираясь на формально декларируемые конституционные ценности, на самом деле проявляет дисфункции.

Во-первых, конституционно провозглашенная самостоятельность исполнительной власти превратилась в ее независимость от кого бы то ни было, и прежде всего от представительной власти.

Во-вторых, бюрократия породила ряд систем отправления государственных функций, полностью независимых от представительной власти и от населения.

В-третьих, конституционно-правовое оформление управленческих решений, в которых достаточно много ошибок, неоправданно возвышает политические партии, исполнительные органы власти и ослабляет иные институты гражданского общества.

Таким образом, доминирование бюрократии не добавляет качества государственному управлению, но доверие к власти уменьшает определенно.

Современность предъявила российскому обществу и государству необходимость создания условий для более интенсивного перехода на инновационный путь развития. В силу этого важно понимать смысл таких категорий, как инновация, инновационный процесс, инновационная деятельность, инновационная сфера, инновационная активность и т.д. Если в литературе по экономическим специальностям можно найти множество определений той же инновации, то юридическая наука только начинает помогать формированию инновационного законодательства. В современном российском законодательстве отсутствует кодифицированный закон, закрепляющий правовые условия, средства и механизм правового регулирования нововведений.

В учебнике многократно обращается внимание на необходимость инновационного государственного управления. При анализе данного публичного института обнаруживается его непосредственная связь с функциональным обновлением, повышением эффективности и качества управленческих решений, сориентированных на перспективу. Наряду с уже сформированным и действующим управленческим механизмом сегодня модернизируются организационные отношения, используются перспективные технологии взаимодействия главы государства с общественностью. Интенсивно развивается информационное сообщество, в рамках которого идет процесс создания «электронного правительства». Но в России пока пройден только первый этап внедрения новых технологий. Еще требуются регулярные и сопоставимые исследования востребованности электронных правительственных услуг и сервисов «электронного правительства» у граждан и выявления основных целевых групп, которые отразят свою готовность к восприятию

предлагаемых услуг, хотя проблем взаимодействия власти, общества и личности пока еще много, равно как и налицо отставание юридической практики по вопросам инновационной политики и стратегической деятельности.

Государственная служба может быть исследована с различных позиций: как общественно-политическая, социологическая, организационно-управленческая или правовая категория, в философском, политологическом, сравнительно-историческом, юридическом аспектах. В российской юридической науке она рассматривается как вид деятельности и система органов, как совокупность общественных отношений и политико-правовой институт.

Такое разнообразие подходов к государственной службе объясняется многогранностью этого явления, что позволило автору учебника охарактеризовать ее как институт совершенствования государственного управления, выделить компетенции и компетентность как эпистемы культуры управленческих отношений, подчеркнуть важнейшую роль профессионализма на государственной службе.

Обеспечивая реализацию полномочий государственных органов, исполнение функций государственной власти, служащие выступают субъектами государственного управления. Именно поэтому такое управление должно осуществляться посредством организованной профессиональной служебной деятельности, которая носит общественный характер, производится в государственных органах на профессиональной, постоянной и оплачиваемой основе. Профессионализм здесь — одно из ведущих начал организации и функционирования государственной службы.

В условиях современности наиболее острые проблемы качественного функционирования института государственной службы, взаимоотношений между гражданами и властью обнаруживаются при рассмотрении двух принципиально несовместимых моделей государственного аппарата: первая ориентирована на обслуживание собственных, внутриаппаратных нужд, вторая основана на концепции социально-сервисного института, занятого как исполнением государственных функций, так и оказанием государственных услуг.

При обращении ко второй модели выявляются увлечение возведением административных барьеров, отсутствие единых требований (стандартов) к качеству, формам и срокам предоставления услуг, слабость систем внутреннего и внешнего контроля за соблюдением требований по предоставлению услуг и многое другое. Словом, решений здесь пока меньше, чем проблем, что требует оптимизации функций, численности, структуры, улучшения профессионально-квалификационного состава государственной гражданской службы, повышения социальной результативности труда, заинтересованности и ответственности служащих.

Объяснять природу эффективности и качества государственного управления всегда чрезвычайно трудно. Успешность современных государств зависит в первую очередь от развития экономики, в которой компонент знания должен наличествовать в каждом продукте и каждой услуге. Интеллектуальная работа, специальные знания и коммуникации все более заявляют о себе как факторы не только добавленной стоимости, но и конкурентоспособности, устойчивого социально-экономического развития. Вопросы функционирования и трансформации системы государственного управления в этой ситуации становятся первоочередными, что требует уточнения различных государственных политик.

Появление новых концепций государственного управления в рамках движения за «перестраивающееся правительство», «демократическое управление» — это серьезные изменения в философии и парадигме государственного управления, где исходные принципы предусматривают, что эффективное государство должно соответствовать требованиям информационного общества, а проблемой государственного управления являются не люди (бюрократы), а сама бюрократическая система.

Государственная служба многих стран находится в состоянии перманентных реформ, поскольку проблемы, лежащие в основе необходимости ее реформирования, примерно одинаковы: постоянный рост совокупной занятости и расходов на содержание в государственном секторе с увеличением нагрузки на бюджет; нехватка квалифицированного персонала; развитие протекционизма и коррупции; неспособность государственного аппарата реагировать на

изменения, что вызывает операционную неэффективность и низкое качество государственных услуг, и т.д.

Внедрение в практику различных методик и систем индикаторов качества государственного управления, хотя и представляет в обобщенном виде степень усовершенствования этих процессов, все же остается во многом ангажированным и показывает политическую заинтересованность в них определенных международных организаций. Тем не менее многие системы показателей постепенно приводятся к международным стандартам, а в Российской Федерации начали создаваться свои методики мониторинга информационной открытости органов власти.

Хочется надеяться, что заинтересованный читатель предложит свои творческие решения этих и других проблем повышения эффективности и качества государственного управления, которые комплексно и весьма глубоко охарактеризованы автором в представленном аудитории учебнике.

Сведения об авторе

АВАКЪЯН Сурен Адиебекович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; 119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

Authors' information

AVAKYAN Suren A. — Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation, head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Lomonosov Moscow state University; 1 Leninskie Gori, building 13 (4th academic building), 119991 Moscow, Russia