

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Еремина Ольга Юрьевна

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история
учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Путило Наталья Васильевна

Москва 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	3
<u>Глава I Теоретические основы эффективности государственного управления</u>	16
§ 1. Концептуальные модели государственного управления	16
§ 2. Научные подходы к измерению эффективности государственного управления.....	33
§ 3. Правовая характеристика и критерии эффективности государственного управления	59
§ 4. Исторические аспекты в развитии института оценивания эффективности государственного управления в России в XX веке.....	88
<u>Глава II Правовое опосредование института оценки эффективности государственного управления</u>	103
§ 1. Зарубежный опыт правового регулирования института оценки эффективности государственного управления	103
§ 2. Правовой механизм оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации	121
<u>Глава III Оценка деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы</u>	138
§ 1. Правовые основания оценки эффективности государственного управления в области образования.....	138
§ 2. Правовое регулирование оценки эффективности государственного управления в области здравоохранения.....	153
§ 3. Правовое регламентирование оценки эффективности государственного управления в области социального обслуживания.....	163
<u>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</u>	180
<u>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</u>	186

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В условиях нестабильности мирового развития, финансовых и политических кризисов, важнейшим фактором сохранения самостоятельности и конкурентоспособности суверенных политико-правовых систем является эффективное функционирование государственного механизма.

Оценка качества деятельности — мегатренд современной техногенной цивилизации, основанной на рациональном подходе, — используется в отношении как международных органов и организаций, так и отдельных государств, их органов, иных институтов правовой системы, отдельных субъектов права.

Во все времена институты публичной власти сравнивались друг с другом, с аналогичными структурами в иных странах, а также в их исторической динамике. Но происходило это по большей части субъективно, на основе произвольно избранных критериев. Сегодня, когда «более эффективное управление определяется как процесс, в рамках которого государство и негосударственные субъекты взаимодействуют между собой»¹, поиск моделей эффективного государственного управления приобретает системный характер и ведется не только на национальном, но и на международном уровне. Так, на уровне Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций подчеркивается, что «...благое управление, эффективные государственные институты, мир и стабильность являются одновременно стимулами и результатами развития...»², а механизмы оценки должны содействовать обеспечению эффективного и справедливого использования государственных ресурсов, удовлетворению потребностей и запросов граждан.

¹ Доклад Всемирного банка «О мировом развитии – 2017: Государственное управление и закон». URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries> (дата обращения: 16.09.2019).

² Обзор Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций «Обзор мирового экономического и социального положения, 2014–2015 годы: уроки ЦРДТ на период после 2015 года». URL: <https://undocs.org/ru/E/2015/50> (дата обращения: 16.09.2019).

Россия в силу статьи 1 Конституции Российской Федерации является правовым государством. Проводимая таким государством политика, включая регулирование отношений в связи с оценкой эффективности деятельности государства, не может осуществляться вне системы правовых норм. Поиск правовых средств, позволяющих провести эту оценку, и обоснование их «надотраслевого» характера приобрели особую актуальность на фоне глобальных вызовов и геополитических проблем современности. Необходимость оптимизации государственного управления как в целом, так и в отдельных отраслях, в том числе в социальной сфере, является регулярной темой посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации³.

В теории права и государства имеется немало работ, исследующих эффективность правовых норм и правового регулирования в целом; однако объем научных изысканий, посвященных управленческой деятельности и оценке эффективности государства и отдельных его институтов, представляется недостаточным.

Подход отечественного правоведения к пониманию природы государственного управления дихотомичен. Узкий подход традиционно используется в науке административного права: государственное управление сводится к деятельности исполнительно-распорядительного характера и отождествляется с исполнительной властью⁴. Однако в последнее время все больше распространяется широкое понимание государственного управления,

³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 // Рос. газ. 2009. 13 нояб.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 // Рос. газ. 2010. 2–8 дек.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011 // Рос. газ. 2011. 23 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Рос. газ. 2012. 13 дек.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 // Парламент. газ. 2016. 2–8 дек.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 // Рос. газ. 2018. 2 марта.

⁴ См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма. 2005; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М. 2004.; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития/ Отв. ред. д-р юрид. наук И.Л. Бачило. М., 1998.; Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Наздрачева, Ю.А. Тихомирова. М., 1996.; Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Иванкин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

как в исследованиях по истории отечественного государства⁵, так и в работах по теории государства⁶. Причем и в историческом, и в теоретическом аспекте термины «государственное управление» и «публичное управление» нередко используются как тождественные⁷. Этим предопределяется необходимость осмыслить, в рамках широкого подхода, теоретико-правовые основы государственного управления, используя достижения юридических наук и обогащая их разработками социологии, экономических наук, политологии и др.

Потребность в качественном государственном управлении наиболее очевидна в отраслях социальной сферы, где потенциал самоуправления (самоорганизации) недостаточно высок как в силу объективных (нехватка финансовых, организационных и иных ресурсов), так и субъективных (низкий уровень правового сознания, правовой культуры) причин.

⁵ Очир-Гаряева И. К. Введение Калмыкии в систему государственного управления России: историко-правовые аспекты: 70-е гг. XVIII в. - первая половина XIX в.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Сапунов М. В. Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Рубашкин В. В. Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области: 1946-1950-е гг.: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2018; Каленский В. П. Государственное управление в России в период абсолютной монархии: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012; Красняков Н. И. Становление системы государственного управления в Сибири в XVIII - первой половине XIX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014; Фарои Т. В. Правовое регулирование системы государственного управления и самоуправления на Кубани: Конец XVIII - начало XX веков дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002 и др.

⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров М., Эксмо. 2008. С. 112; Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001; Чернобель Г.Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал российского права. 2008. № 4; Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового. М., 1975; Канунникова Н.Г. К вопросу о теоретических аспектах государственного управления //Административное право и процесс. 2017. №12; Трегубов М. В. Эффективность системы государственного управления: Теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; Аубакирова И. У. Современная евразийская концепция государственного управления: теоретико-правовое исследование на материалах России и Казахстана: автореферат дис. ... док-ра юрид. наук. М., 2016 и др.

⁷ Ворновских Д.В. Политико-правовые основы становления и развития системы публичного управления в централизованном Московском государстве с XIV по XVII вв.: историко-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; Иванов В. А. Формирование и реформирование системы публичного управления в эволюции российской государственности XVIII-XIX вв.: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008 и др.

Еще в 70-х годах XX века А. Е. Лунев связывал эффективность управленческой деятельности государства со спецификой его функционирования в конкретных условиях, в рамках определенной сферы жизни общества⁸. Особенность социальной сферы заключается в том, что реализация социальных прав граждан находится в прямой зависимости от управленческой и правоприменительной деятельности государственных органов и организаций.

Помимо этого, внимание на проблеме эффективности государственного управления в социальной сфере акцентируется исходя из следующих ее особенностей. Во-первых, именно в этой сфере наиболее ярко проявляется противоречие между экономическими интересами государства и необходимостью выполнения им социальных обязательств. Во-вторых, оценка эффективности социальной политики усложняется необходимостью учитывать ряд экономических показателей (например, показатель экономии бюджетных средств). В-третьих, социальная сфера жизни общества – это сфера, где противоречия между равенством и справедливостью как принципами права приобретают характер антагонизма, где применение единого мерил «удовлетворенности действиями государства» часто невозможно.

Социальная сфера, затрагивающая насущные интересы каждого, наиболее ярко демонстрирует эффективность (неэффективность) деятельности государственных органов: не случайно реализация социальных прав рассматривается в качестве «отражения эффективности государства как управленческого механизма»⁹. Это подчеркивает актуальность обобщения доктринальных подходов к оценке эффективности государства в целом, соотнесения их с богатым нормативно-правовым материалом, касающимся оценки эффективности реализации социальной функции (включая отдельные её аспекты).

Учитывая социальный и правовой характер современного государства при определении эффективности государственного управления, надлежит ориентироваться на несколько аспектов: 1) соблюдение всех формально-правовых требований к управленческой деятельности и ее оценке; 2)

⁸ Лунев А. Е. Право и эффективность управления. М.: Юрид. лит., 1973. С. 15.

⁹ Putilo N., Abramov V. History and Emergence of Social Rights and their Significance in the Further Development of Human and Civil Rights // Eurasian Report. 2012. Vol. 6. № 3. P. 1–17.

достижение показателей, характеризующих определенный уровень социального благополучия граждан.

В настоящее время статус нового инструмента государственного воздействия на важнейшие сферы жизни общества приобретает институт оценивания (оценки). С учетом специфических характеристик социальной сферы, т.е. ее динамичного развития, концентрации в ней важнейших социальных потребностей граждан, постоянной модификации актов, образующих социальное законодательство, необходимы: а) анализ практики применения института оценивания в различных отраслях социальной сферы; б) разработка его общетеоретической модели как базы для дальнейшей унификации отраслевого законодательства.

Указанные обстоятельства подчеркивают важность использования теоретико-правовых подходов в изучении эффективности управленческой деятельности государства, актуализации результатов ранее проведенных исследований по теме эффективности права¹⁰, учета тенденций правового регулирования исследуемых отношений за рубежом, и обуславливают своевременность и актуальность настоящего исследования.

Степень разработанности темы.

Государство, его сущность, функции, основные институты были предметом исследования многих отечественных теоретиков-правоведов, однако наибольшее внимание затрагиваемой в диссертационном исследовании проблематике было уделено в работах Г.В. Атаманчука, Н. А.

¹⁰ Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Сов. государство и право. 1971. № 3; Проблемы эффективности управленческих органов / отв. ред. д-р юрид. наук Ю. А. Тихомиров. М., Наука, 1973; Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975; Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980; Венгеров А. Б., Барабашева Н.С. Нормативная система и эффективность общественного производства. М.: Изд-во Моск.ун-та, 1985; Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / под общ. ред. член-корреспондента АН УССР В. В. Цветкова. Киев: НАУКОВА ДУМКА, 1980; Игнатов В. Г., Понеделков А. В., Охотский Е. В. и др. Эффективность правовых норм / Эффективность государственной власти и управления в современной России. Ростов н/Д., 1998; Атаманчук Г. В. Критерии социальной эффективности управления // Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России. Ростов н/Д., 1998; Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянец. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2015.

Власенко, Н. М. Коркунова, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, К. А. Мокичева, В. С. Нерсисянца, А. С. Пиголкина, Т. Н. Радько, Ф. М. Раянова, В. М. Сырых, Ф. В. Тарановского, Ю. А. Тихомирова, Н. В. Черноголовкина, В. Е. Чиркина, Б. Н. Чичерина, Г. Ф. Шершеневича и др.

Осмысление проблем эффективности права и государства в отечественной юридической науке началось еще в 50–80-х годах XX века. В трудах С. С. Алексеева, М. Н. Андрющенко, А. Б. Венгерова, В. Н. Кудрявцева, В. В. Лазарева, А. Е. Лунева, В. Б. Никитина, В. И. Никитинского, В. В. Орехова, И. С. Самощенко, Л. И. Спиридонова, Т. Я. Хабриевой, В. В. Цветкова, М. Д. Шаргородского, Л. С. Явича и др. значительное место уделялось проблемам государственного управления.

Юридические аспекты оценки деятельности органов государственного власти находятся в фокусе внимания многих современных отечественных авторов, среди которых необходимо отметить работы Е. С. Аничкина, И. Н. Барцица, Н. С. Волковой, О. В. Гаман-Голутвиной, А. Ю. Демидова, Е. И. Добролюбовой, Е. П. Емельянцева, М. В. Игнатъевой, Е. П. Какориной, Е. Н. Ключковой, В. В. Мадьяновой, Ю. В. Оносова, Е. М. Орлова, М. А. Положихиной, О. Н. Соколовой, И. В. Тепляшина, Г. Г. Фастовича, Н. А. Фроловой, Р. А. Хальфина, В. Н. Южакова и др.

Вопросы, связанные с процедурой оценивания деятельности органов государства, получили теоретическое обоснование и в трудах зарубежных исследователей, в первую очередь М. С. Alkin, С. Argyris, R. A. Berk, P. E. Rossi, H. de Bruijn, E. A. Chelimsky, L. J. Cronbach, A. Etzioni, G. V. Glass, E. G. Guba, Y. S. Lincoln, G. M. Hellstern, E. R. House, J. E. Hunter, F. L. Schmidt, M. Q. Patton, R. C. Rist, C. H. Weiss, M. J. Bucuvala.

В то же время теории права и государства традиционно фокусируются на исследовании наиболее общих вопросов: организация и функционирование государства, теория социального государства, функции государства и др. Однако современное понимание государства как субъекта, имеющего обязательства перед гражданами и их общностями, внутренняя организация которого требует постоянного совершенствования с учетом изменяющихся внешних факторов, ставит перед научным сообществом задачи, связанные с разработкой новых концепций государства, где оценка эффективности государственного управления рассматривается как

обеспеченная нормами права постоянная деятельность государственных и общественных институтов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и функционирования системы государственного управления при осуществлении социальной функции государства.

Предметом диссертационного исследования являются нормы российского и зарубежного права, регулирующие деятельность государства в социальной сфере, основополагающие идеи, отраженные в научных работах по исследуемой тематике, зарубежные и отечественные теории оценки эффективности государственного управления.

Цель исследования – выявить и раскрыть особенности института оценки государственного управления как одного из атрибутов воздействия современного государства на общественные отношения в социальной сфере.

Указанная цель определила постановку следующих задач:

- 1) рассмотреть теоретико-правовые подходы к измерению эффективности государственного управления и на их основе дать определения понятиям «эффективность государственного управления», «социальный эффект»;
- 2) выявить теоретические основы института оценки эффективности государственного управления на основе анализа правовой доктрины и практики нормотворчества;
- 3) установить особенности оценки эффективности государственного управления в России на различных исторических этапах на основе анализа правовой доктрины и нормативных правовых актов;
- 4) описать современные концептуальные модели эффективности государственного управления;
- 5) охарактеризовать способы правовой формализации института оценки эффективности государственного управления в зарубежных странах;
- 6) раскрыть особенности правового закрепления института оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации;
- 7) показать специфику оценки эффективности государственного управления в социальной сфере на основе анализа правовой регламентации

образования, здравоохранения и социального обслуживания в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс общенаучных (анализ, синтез, обобщение, сравнение, аналогия, моделирование, дедукция) и частнонаучных методов познания, которые применялись при изучении объекта и предмета диссертации. При раскрытии исторических аспектов, в исследовании отечественного и зарубежного опыта применялись такие частнонаучные методы познания, как формально-юридический, конкретно-исторический и сравнительно-правовой.

Нормативную основу настоящей работы составили нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных государств, закрепляющие социальные права граждан, а также нормативные правовые акты, определяющие полномочия государственных органов по их реализации.

Эмпирическая основа исследования представлена актами правоприменительной практики, статистическими данными, годовыми отчетами органов государственной власти по реализации социальных прав граждан в сфере образования, здравоохранения и социального обслуживания федерального уровня (Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минздрав России, Минтруд России, Росстат) и уровня субъектов Российской Федерации.

Научная новизна работы. В данном диссертационном исследовании сформулированы и содержательно доказаны:

- целесообразность применения теоретико-правового подхода к исследованию эффективности государственного управления при реализации функций государства в социальной сфере;
- необходимость правового закрепления дефиниций «эффективность государственного управления» и «социальный эффект»;
- рациональность использования института оценивания как стадии государственного управления в социальной сфере;
- важность соблюдения требований к критериям и показателям эффективности, которые являются значимым элементом методических основ оценки эффективности государственного управления в социальной сфере;

- необходимость соблюдения требований к нормативным правовым актам, определяющим компетенцию органов государственной власти;
- возможность разработки различных классификаций видов оценивания.

Автором сформулирована и обоснована теоретическая концепция оценки эффективности государственного управления в социальной сфере.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Теоретико-правовой подход к исследованию государственного управления заключается в его восприятии в качестве комплексного воздействия государства на социальные процессы. Именно это отличает его от методологических принципов, традиционно используемых административно-правовой наукой при характеристике государственного управления.

2. Под эффективностью государственного управления в социальной сфере предлагается понимать *степень достижения правовыми средствами зафиксированных в юридической форме целей государственной политики*. Ее величина находится в прямой зависимости от следующих фактов: 1) юридической силы акта, закрепляющего цели; 2) социальной значимости результатов государственного воздействия; 3) достаточности организационных, материальных и иных ресурсов.

В социальной сфере в качестве важнейших целей следует рассматривать *удовлетворенность социальных потребностей граждан*, формальным отражением которых является система социальных прав, гарантированных актами международного права и основными законами государств.

3. В понятийно-категориальный аппарат юридической науки вводится термин «социальный эффект», под которым предлагается понимать *существенное изменение социально значимых показателей, отражающих состояние общества, а также положение в нем отдельной личности*. В качестве социально значимых критериев могут быть использованы индикаторы, применяемые при определении Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). При таком подходе социальный эффект характеризуется определенными признаками, а именно: а) это реально существующий социальный результат, выражающийся в изменении уровня и качества жизни

населения; б) он бывает позитивным и негативным; в) он может быть значительно отложен во времени; г) он имеет долговременный характер. Соответствующая дефиниция рекомендуется к использованию в законодательстве.

4. Нормативные правовые акты, которые определяют компетенцию органов государственной власти в социальной сфере, должны соответствовать следующим требованиям:

- 1) скоррелированность целей, закрепленных в отраслевых законах, с целями и задачами, указанными в документах стратегического планирования,
- 2) «вертикализация» целей по уровням регулирования (федеральный, региональный, муниципальный уровень);
- 3) соответствие поставленным целям функций и полномочий органов государственного управления.

5. Измерение эффективности государственного управления в социальной сфере представляет собой упорядоченный целенаправленный процесс, состоящий из следующих стадий:

- 1) анализ общественных отношений с целью установить потребность их качественного преобразования;
- 2) мониторинг ранее поставленных целей и достигнутых результатов;
- 3) формулирование целей и социальных эффектов;
- 4) инвентаризация ресурсов, необходимых для достижения целей (материальных, финансовых, информационных, кадровых, технических и др.);
- 5) выявление социальных последствий, возникших в результате деятельности государственных органов, в том числе незапланированных;
- 6) установление причинно-следственных связей возникновения незапланированных результатов (недостаточность обеспечения ресурсами, ошибочный выбор правовых средств, неточное определение сроков и т.д.);
- 7) оценка эффективности деятельности органа государственной власти;
- 8) выработка решений, призванных повысить ее эффективность (включая применение стимулирующих, превентивных и репрессивных мер).

6. Анализ имеющихся в отечественной научной литературе подходов позволил систематизировать многочисленные виды оценки эффективности

государственного управления и предложить их классификации по следующим критериям:

1) в зависимости от времени – перспективная, текущая и оперативная оценка эффективности государственного управления;

2) в зависимости от распределения результатов государственного управления во времени – оценка эффективности по немедленному результату; по промежуточному результату; по результату, отложенному во времени; по случайным последствиям;

3) в зависимости от полноты оценивания – комплексная или выборочная оценка;

4) в зависимости от уровня и объекта регулирования: оценивание на макроуровне (государственная политика); на мезоуровне (государственные программы); на микроуровне (государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы);

5) в зависимости от субъекта оценивания – самооценка, экспертная оценка, оценка потребителей государственных услуг; оценка вышестоящих государственных органов, оценка населения в целом.

7. В основу современной методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере должна быть положена иерархия целей и задач социальной политики государства, распределение методов оценивания по уровням данной иерархии и соответствие этих методов ее уровням.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в формулировании теоретических положений, характеризующих роль и место института оценивания государственного управления социальной сферой. Понятийно-категориальный аппарат теории права и государства дополнен авторскими дефинициями «эффективность государственного управления» и «социальный эффект», раскрывающими их содержание и сущность; выделены виды оценки эффективности государственного управления.

Научно-практическая значимость заключается в: 1) разработке требований к нормативным правовым актам, соблюдение которых поможет оптимизировать деятельность органов государственной власти, 2) определении стадий оценки государственного управления, что повысит

объективность и транспарентность оценивания, 3) выявлении оснований классификации видов оценки.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (далее – ИЖиСП).

Основные идеи и выводы, развиваемые в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных автором научных статьях и коллективных монографиях ИЖиСП. Кроме того, результаты диссертационного исследования неоднократно обсуждались на научных конференциях и круглых столах в ИЖиСП, на других научных площадках:

1) доклад «Проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере образования» (заседание секции публичного права Ученого совета ИЖиСП, февраль 2014 г.);

выступление «Правовые и практические проблемы оценивания деятельности органов исполнительной власти в сфере образования» (круглый стол «Управление по результатам: на пути к версии 3.0», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, апрель 2014 г.);

2) доклад «Оценочные технологии в социальной сфере: плюсы и минусы» (X Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы», ИЖиСП, май 2015 г.);

3) выступление «Оценка эффективности образовательной организации на локальном уровне» (Всероссийская интернет-конференция «Локальные нормативные акты образовательной организации: вопросы теории и практики», ИЖиСП, май 2015 г.);

4) доклад «Некоторые проблемы оценки эффективности государственной социальной политики» (круглый стол «Социальные и трудовые отношения в условиях экономического кризиса: соблюдение баланса интересов» в рамках X Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся, ИЖиСП, октябрь 2015 г.);

5) доклад «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти: нормативное регулирование и практика применения» (XI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Эффективное правоприменение: доктрина и практика», ИЗиСП, май 2016 г.);

6) доклад «Оценка эффективности органов управления образованием: федеральный, региональный и муниципальный уровень» (Международная научная конференция «Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ноябрь 2018 г.);

7) доклад «Эффективность государства и постиндустриальном обществе: модель Д. Белла» (Международная научно-практическая конференция «Право и закон в программируемом обществе (к 100-летию со дня рождения Даниела Белла)», ИЗиСП, февраль 2019 г.);

8) доклад «Государственное управление в социальной сфере: анализ социальных эффектов» (международный семинар «О механизмах повышения эффективности государственного управления» Всемирный банк, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, март 2019 г.).

Также результаты диссертационного исследования были использованы автором при подготовке аналитических записок ИЗиСП, выполнении государственного задания ИЗиСП, научных отчетов.

Структура диссертационного исследования. Структура диссертационного исследования обусловлена его предметом, целями и задачами и состоит из введения, трех глав (объединяющих девять параграфов), заключения и библиографического списка.

Глава I

Теоретические основы эффективности государственного управления

§ 1. Концептуальные модели государственного управления

Как отмечается в научной литературе, «в сфере публичного управления существует высокая терминологическая и концептуальная неопределенность, требующая глубокого анализа ряда базовых категорий»¹¹.

Термин «управление» рассматривается в рамках математических и информационных теорий: в самом широком смысле – кибернетикой¹², которая выделяет наиболее общие взаимосвязи в различных системах (механических, биологических, социальных), общей теорией систем¹³, синергетикой¹⁴ и другими «точными» науками.

В доктрине правовой науки отмечена дихотомия понимания природы государственного управления. Первым научно обоснованным подходом можно считать широкое его понимание.

Еще Н. Макиавелли основой государственного управления считал власть, и эффективность государственного управления связывал с личными достоинствами правителя¹⁵.

В эпоху Просвещения зарождаются идеи, ставшие причиной трансформирования, в XX-XIX веках, государственности по формуле «государство для человека, а не человек для государства». Эффективность государственного управления начинают связывать с его возможностью обеспечить права и интересы граждан.

¹¹ Понкин И.В. Теория государственного управления: учебник. М.: ИНФРА-М. 2019. С.31.

¹² Винер Н. Кибернетика или Управление и связь в животном и машине. Москва: Советское радио, 1968. 326 с. Кибернетика и право / Керимов Д.А., Кудрявцев В.Н., Эйсман А.А. и др. - Москва: Знание, 1970. 76 с.; Правовая кибернетика: Сборник статей / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. Москва.: Наука. 1970. 331 с.

¹³ Исследования по общей теории систем. Перевод с английского и польского А.М. Микиши, Б.В. Плесского, Г.Л. Смоляна и др. М.: Прогресс, 1969.

¹⁴ Хакен Г. Синергетика. М.: Мир, 1980.

¹⁵ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

С XIX века формируется узкий подход, который сводится к деятельности исполнительно-распорядительного характера. Работы А. Ф. Вивьена, М. Вебера, А. Файоля, В. Вильсона и др. отразили административную концепцию государственного управления. Российская школа административного права представлена работами А.В. Лохвицкого, А.С. Алексеева, И.Е. Андриевского, В.М. Грибовского и др. В России в начале XIX века было сформулировано, в рамках правовой науки «имперского периода», два основных подхода: политико-экономическое (либеральное) научное направление, которое характеризовалось экономической «правоосновой» государственного управления, и классическая полицейская концепция, чьей отличительной чертой признавалась забота о подданных в деле их благоустройства и обеспечения «благочинения» и безопасности общества¹⁶.

Сформированные позиции широкого¹⁷ и узкого понимания государственного управления не теряют своей актуальности.

В настоящей работе используется широкое понимание, выявляются общие закономерности комплексного воздействия государства на социальные процессы в рамках теоретико-правового подхода. Государственное управление рассматривается как упорядоченная система «полифункционального»¹⁸ воздействия на общественные отношения с заранее определенными целями.

Подчеркнем, что государственное управление в этом смысле – комплексная, интегрирующая категория, целостная *система*, а не простая совокупность элементов. Дальнейший анализ будет осуществляться с позиции системного видения каждого из действующих элементов, которые

¹⁶ Жеребцов А.Н. Очерк истории становления и развития науки административного права // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 2. С. 141-145.

¹⁷ См.: стр. 4-5 настоящего диссертационного исследования.

¹⁸ Поддерживая точку зрения Чернобеля Г.Т., который определяет государственное управление как «целостную институциональную систему, действующую полифункционально». См.: Чернобель Г.Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал российского права. 2008. № 4.

характеризуются с точки зрения целостности, равновесия, сбалансированности и эффективности всей системы государственного управления в социальной сфере.

Процесс эволюционирования отношений между государством и обществом привел к пониманию необходимости разворота государственной структуры к нуждам конкретного гражданина, бизнеса, населения в целом. Однако связывать эти изменения только с XX веком было бы неверным.

Еще в XIX веке в концепции, изложенной М. М. Шпилевским, – «бедность ведет к безнравственности и преступлениям и потому требует обязательного вмешательства государства»¹⁹, – была высказана идея о том, что в Российской империи государство должно создать условия (законодательные, мировоззренческие, административные), возложив миссию поддержки малоимущих и нищих на общество, поощрять благотворительные частные инициативы.

К середине XX века в отдельных странах, а к XXI веку – в большинстве развитых стран традиционное отношение к государственному управлению меняется. Не последнюю роль в этих изменениях сыграли процессы глобализации, информационной открытости. Как известно, концепция глобализации, создания единого человеческого общества является весьма популярной²⁰. Вместе с тем возникает неопределенность в вопросе о судьбе государства. Каким образом изменится его роль, функции, сущность? Исследовательский интерес к процессу трансформации государственности проявляли многие ученые, среди которых можно отметить Г. Ф. Шупперта²¹,

¹⁹ Комаров Н. И., Пашенцев Д. А., Пашенцева С. В. Очерки по истории права Российской империи (вторая половина XIX — начало XX в.). М.: Статут, 2006. С. 325.

²⁰ Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / пер с англ. П. М. Кудюкина; под общ. ред. Б. Ю. Кагарлицкого. СПб.: Университет. книга, 2001. 416 с.; Wallerstein I. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge University Press, 1979; *Wallerstein I. The Modern World-System, vol. IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914*. Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press, 2011 и др.

²¹ См.: Schuppert G. F. Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? // *Staat. В.*, 2008. Bd. 47, H. 3. S. 325–358.

Ф. Геншеля и С. Лайбфрида²². Независимо друг от друга ученые отмечают присутствие, наряду с государством, новых акторов, в роли которых выступают международные и частные институты. Эти субъекты берут на себя некоторые государственные функции, например, контроль над правомерностью принуждения, обеспечение социальных прав, их гарантированность и производство. Ученые используют термин «расщепление государственности» в связи с производством социальных и общественных благ (а иногда и приобретением властных функций) иными субъектами (акторами), не входящими в государственные структуры. Однако нормотворческая функция, политические решения и власть, как основа государственности, остается за государством. Несмотря на возросшее влияние негосударственных акторов, ответственность за все происходящее, как прежде, несет государство.

Широкую известность приобретает формула, введенная Г. Ф. Шуппертом: «в слабости сила». Отличительной чертой нового государства ученый признает уменьшение объема компетенции (слабость государства), так как многие государственные функции выполняются негосударственными акторами. Вместе с тем, влияние на акторов и возможность использовать в государственных интересах их ресурсы рассматривается им как «сила государства».

Зарубежные теоретики государства и права трансформацию государственности связывают с процессами глобализации, имея в виду процесс превращения суверенных государств в рядовых членов более обширного сообщества («европеизация»). Этот процесс не может не повлиять на право, которое также становится универсальным и влечет за собой появление транснационального права, транснациональной стандартизации, транснационального управления.

²² *Genschel Ph., Leibfried St. Schupperts Staat: Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee? // Der Staat. B., 2008. H. 3. S. 359–380.*

Выделяют два основных направления трансформации государственности: 1) европеизация и интернационализация; 2) приватизация государственных функций и передача их другим субъектам, при которых различаются изменения внешние и внутренние.

На наш взгляд, данные тенденции, безусловно, имеют место, однако нельзя отрицать и все большего роста транснациональных корпораций, обладающих зачастую мощным влиянием на государство. Ориентированность корпораций на достижение максимальной прибыли в конечном итоге усиливает международную конкуренцию и приводит к увеличению разрыва между развитыми и развивающимися странами.

На эту проблему указывают многие ученые, подчеркивая опасность влияния транснациональных корпораций на социальные права граждан многих государств. Так, Эдвард Вебстер²³ отмечал, что усилившаяся международная конкуренция толкает представителей бизнеса «требовать от своих государств упростить трудовое законодательство, утверждая, что слишком жесткое трудовое законодательство не отвечает требованиям глобализации, для которой нужен гибкий рынок труда. Это приводит к «гонке на дно», то есть к тому, что права трудящихся в развитых странах становятся менее защищенными»²⁴.

Влияние негосударственных акторов нередко переходит границы «дозволенного», особенно когда речь идет о сверхприбылях, и зачастую приводит к умалению уже достигнутых нравственных и гуманистических ценностей, таких как социальная справедливость, права человека, защита культур коренных народов, охрана окружающей среды, охрана труда.

Сопротивление растущему воздействию транснациональных корпораций оказывают многие международные социальные движения.

²³ Эдвард Вебстер — профессор Института общества, труда и развития (SWOP) Университета Витватерсранда (Йоханнесбург), директор института им. Криса Хани.

²⁴ Лекция Эдварда Вебстера, которая состоялась 13 ноября 2014 г. на юридическом факультете Высшей школы экономики, на тему «Рабочее движение после глобализации: есть ли у него будущее?». URL: <http://trudprava.ru/expert/article/protect/1305> (дата обращения: 25.09.2019).

Наиболее ярким примером служит Всемирный социальный форум, который проводится ежегодно, начиная с 2001 г., в Порту-Алегри²⁵ в противовес Всемирному экономическому форуму в Давосе. Главная его цель – борьба за преодоление эксплуатации в развивающихся странах, за «реально действующий социализм»; на повестке дня стоят и экологические проблемы, а также расширение возможностей образования и всестороннего развития человека.

Новые подходы к изменению государственности имеют глобальный, общемировой масштаб. Но не только. Наряду с такими концепциями существуют исследования о реформировании государственного управления на территориально-национальном уровне²⁶.

Процесс трансформации государственности на территориально-национальном уровне оформился в несколько моделей управления. Наиболее известными и разработанными в науке являются такие модели, как «государство рациональной бюрократии», «государство всеобщего благосостояния», «корпоративизм», «сервисное государство».

Традиционные модели государственного управления, не справившись с множеством проблем социально-экономического характера, глубинными общественными изменениями в современном мире, заменяются новыми моделями: «хорошее управление» (good governance), «новое государственное

²⁵ Более подробно см.: *Туссен Э.* Всемирный социальный форум в Порту-Алегри. URL: http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article703&var_recherche=porto%20alegre (дата обращения: 25.09.2019).

²⁶ См.: *Bozeman B., Straussman D.* Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass, 1991; *Brym R., Gimpelson V.* The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s // *Slavic Review*. 2004. № 1; *Peters G., Savoie D.* Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum // *Public Administration Review*. 1996. Vol. 56, № 3. P. 281–290; *Peters G.* Models of Governance for the 1990s // D. Kettl and B. Milward (eds.) *The State of Public Management*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996; *Hood C.* Beyond the Public Bureaucracy State? *Public Administration in the 1990s*. London: Department of Government, London School of Economics and Political Science, 1990; *Hook J.* President Putting «Big» Back in Government // *Los Angeles Times*. 2005. Feb. 8. P. A1; *Nozick R.* *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974 и др.

управление» (New Public Management), «сетевое управление», «электронное государство» и др.

Наибольшее распространение в развитых странах получила модель «good governance». Она используется в государствах, принадлежащих разным правовым семьям, вследствие чего имеет некоторые модификации. Однако в целом государственное управление строится на основе демократических принципов, включая принцип верховенства закона, принцип разделения властей, выборности, народовластия и др.

Вопросами эффективности государственного управления по модели «good governance» озабочена и Организация Объединенных Наций. Наиболее известной и широко применяемой является методика ООН по оценке «качественного управления», которая учитывает ключевые ценности различных подходов:

«А. Ценности правового подхода: верховенство права — наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств; равенство и недискриминация — равный подход ко всем гражданам.

Б. Ценности политического подхода: участие — участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через организации гражданского общества; оперативность — административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц; ориентация на консенсус — используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

В. Ценности менеджеристского подхода: результативность и эффективность — органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов.

Г. Универсальные организационные ценности: прозрачность, подотчетность»²⁷.

Научную основу модель «хорошего управления» получила в работах под руководством Всемирного банка, посвященных проблемам экономического развития, где превалирует безусловная ценность, легитимность и эффективность государства²⁸. Одновременно в теории публичного управления был поставлен новый акцент – взаимодействие на основе сотрудничества. «И государство, и гражданское общество становятся более проницаемыми, и уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз начинается с переговоров»²⁹.

В Российской Федерации такая форма взаимодействия государства получила как правовое³⁰, так и практическое воплощение³¹. Привлечение субъектов частного права в деятельность по оказанию публичных услуг (государственно-частное партнерство) провозглашено как одна из целей государственной политики Российской Федерации.

Все большее значение в данной сфере приобретают горизонтальные связи между государственными органами, общественными структурами и бизнесом при видимом ослаблении администрирования. Основным способом

²⁷ URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

²⁸ Woods N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves // World Development. 2000. № 28(5). P. 823–842; Rosenbaum A., Shepherd A. IASIA Symposium of Governance. Responsibility and Social Enhancement: Governance. Good Government and Poverty Reduction // Inter. Review of Administrative Science. 2000. № 66. P. 269–284/

²⁹ Pierre J., Peters G. Governance, Politics and the State. London, 2000. P. 7.

³⁰ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

³¹ Более подробно см.: Путило Н. В., Волкова Н. С., Цомартова Ф. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в здравоохранении: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8; Романова В. В. О развитии законодательства о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12.

государственного воздействия становятся не императивы, а диспозитивные методы, что позволяет более эффективно вырабатывать социально значимые решения и добиваться позитивных результатов.

Некоторые исследователи считают, что все последующие модели государственного управления основываются на теоретических разработках модели «good governance», заключающейся в основном постулате: эффективность достигается при горизонтальном взаимодействии государственных и негосударственных акторов, с использованием механизмов совместного принятия решений, а не единым центром³².

Основоположниками теоретического обоснования самостоятельной модели государственного управления – теории «нового государственного управления» (New Public Management) – являются Вильям А. Нисконен³³, Питер Окойн³⁴ и Кристофер Худ³⁵, Дэвид Осборна и Тед Геблер³⁶, в трудах которых обосновывается возможность перенести клиентоориентированный подхода частного бизнеса на механизм государства. Авторы считали, что должна быть создана атмосфера конкуренции между государственными организациями и частными компаниями при оказании публичных услуг населению. Основой конкуренции государственных и частных поставщиков услуг станут бюджетные средства, которые через специально разработанный механизм (например, государственные программы, социальные проекты) будут поступать не государственным организациям, а нуждающимся в этих услугах гражданам. Следовательно, у граждан появится возможность

³² Более подробно см.: Михайлова О. В. Современные управленческие технологии // Вестник Моск. ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 40–58.

³³ Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. LVIII (2). P. 293–305; Niskanen W. A. A Reassessment // Bureaucracy and Public Economics. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. P. 269–283.

³⁴ Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3. P. 115–137.

³⁵ Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. 69 (1). P. 3–19.

³⁶ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: A Plume Book, 1992. 432 p.

выбирать тех поставщиков услуги, которые предложат лучший формат ее оказания.

Еще одна модель государственного управления известна под названием «сетевое управление» (*network management*). Первыми о данной модели и изменении взаимоотношений между государством, гражданским обществом и бизнесом сказали Дж. Ричардсон и А. Джордан, Д. Марш и Р. Родес³⁷.

Теоретические принципы сетевого управления были сформулированы Е.-Н. Klijn, J. F. M. Koppenjan³⁸; среди них: 1) государство с одинаковой силой влияет на негосударственные институты и публичную политику; 2) государственные и негосударственные акторы являются равноправными партнёрами в политических сетях, создаваемых для разработки и реализации государственной политики в различных общественных сферах; 3) государство при управлении политическими сетями обеспечивает стимулирование продуктивных взаимоотношений между участниками сетевого управления, не используя инструменты подавления, принуждения; 4) государство может вмешиваться в деятельность сети, применяя инструменты «второго поколения»; 5) государство ориентируется на поиск точек согласия в конфликтных ситуациях, стремится нивелировать их при помощи переговоров; 6) государственные и негосударственные акторы совместно решают проблемы, согласовывают интересы; 7) в качестве менеджера сетей могут выступать как государственные, так и негосударственные институты.

Конкурентным преимуществом данной модели государственного управления являются особые, игнорирующие иерархичность

³⁷ Marsh D., Rhodes R. F. W. *Policy Networks in British Government*. Oxford, 1992; *Marsh D. Comparing Policy Networks*. Buckingham, 1998; Rhodes R. A. W. *The New Governance: Governing Without Government // Political Studies*. 1996. № 1. P. 9–26; Richardson J., Jordan A. G. *Doing Less by Doing More: British Government 1979–1993 // West European Politics*. 1994. № 3. P. 178–197.

³⁸ Klijn E.-H., Koppenjan J. F. M. *Managing Uncertainties In Networks*. London: Routledge, 2004; Klijn E.-H., Koppenjan J. F. M. *Network management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance*. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham, 1999. 25–26 March.

взаимоотношения субъектов сетей. Субъекты, которые стоят на низовых уровнях, могут свободно взаимодействовать с любым другим субъектом, находящимся на более высоком или на высшем уровне. Большинство государственных функций исполняются в порядке аутсорсинга, приватизации функций, что значительно сокращает транзакционные издержки. Данные изменения приводят к реорганизации структуры государства, трансформации и его функций, и методов управленческого воздействия.

В литературе также подчеркиваются некоторые риски данной модели, связанные с непредсказуемостью действий отдельных субъектов. Так, О. В. Михайлова прогнозирует возможность срыва налаженного механизма осуществления государственных функций в связи с незапланированным выходом кого-либо из сети, невнесением ожидаемого вклада в решение поставленных задач³⁹, торможением внедрения инновационных управленческих технологий и т.д.

«Электронное государство» (e-government). Развитие информационных технологий значительно изменили жизнь как отдельного человека, так и государства в целом. Глобальная сеть Интернет дает возможность быстро реагировать на каждое событие, происходящее в государстве, получать информацию о деятельности государственных органов, с помощью социальных сетей напрямую обращаться к лицам, занимающим высшие должности в государстве; все это меняет концепцию государственного управления.

Согласно Окинавской хартии глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается

³⁹ Более подробно см.: Михайлова О. В. Современные управленческие технологии. С. 48.

образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества»⁴⁰.

Исследованию подобных изменений посвятили свои работы как зарубежные⁴¹, так и отечественные ученые⁴². Анализ теоретических исследований позволяет выделить «широкий» и «узкий» подходы к пониманию электронного государства (правительства). В широком смысле в него включаются все информационные технологии – от элементарной офисной техники до спутниковой навигации и связи, а также информационно-технические реестры в разных отраслях государственного управления. В узком смысле под электронным правительством понимается организация доступа граждан к управленческой информации, их участие в управленческих процессах (например, общественных обсуждениях законопроектов), предоставление государственных услуг⁴³.

Кроме того, известны научные школы интерпретации электронного правительства. Речь идет об «умеренной» и «радикальной» школах. Постулат «умеренной» школы заключается в том, что новые информационные

⁴⁰ URL: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%206/I/hartia.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

⁴¹ Lawson G. NetState: Creating electronic government. London: Demos, 1998; Office of the Vice President. Reengineering government through IT. Accompanying report to the National Performance Review. Washington, DC: Government Printing Office, 1993; Fountain J. Building the virtual state. Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001. P. 19–21; Chadwick A., May C. Interaction between states and citizens in the age of the Internet: «e-government» in the United States, Britain, and the European Union // Governance: An international journal of policy, administration, and institutions. Malden, 2003. Vol. 16, № 2. P. 282–286.

⁴² См.: Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015. 210 с.; Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.; Сморгун Л. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука. 2007. № 4. С. 20–49; Задирако И. Н., Маслова Н. Р. Электронный регион в «электронном государстве» // Сети и системы связи. 2006. № 5. С. 74–83; Азизов Р. Ф. Электронное правительство как элемент электронного государства // Уч. тр. Рос. акад. адвокатуры и нотариата. 2014. № 4 (35). С. 22–27; Васькова М. Г. Проблемы построения электронного государства: теоретические аспекты // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 3 (19). С. 278–280 и др.

⁴³ Government to E-government to E-society // Сайт ООН. URL: <http://www.unpan.org> (дата обращения: 25.09.2019).

технологии способны повысить эффективность государственного управления, но ограничивают свое действие рамками предоставления услуг населению⁴⁴. «Радикальная» школа электронного правительства постулирует не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и глобальную трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом⁴⁵.

Научный прорыв в развитии электронных информационных технологий последнего десятилетия позволяет говорить о более глубокой трансформации государственного управления, известной под наименованием Web 2.0., или «электронное правительство 2.0».

Организационно оформленное как интернет-порталы в течение 1995–2005 годов, электронное правительство теперь, на пороге третьего десятилетия XXI века, не отвечает всем общественным требованиям. Более демократичными признаны не порталы, а интернет-платформы, предоставляющие возможности внедрения новой идеологии непосредственного политического участия⁴⁶.

Описание новейших теоретических концепций государственного управления свидетельствует, что в «чистом» виде ни одна модель не применяется на практике ни в одном государстве мира. Данный вывод подкреплен анализом конституций большинства развитых стран⁴⁷, законодательства о системе и структуре органов государственной власти, научной литературы. Однако трансформация государственного управления уже произошла, и происходит постоянно: значительно ослаблены

⁴⁴ Chadwick A. What is E-Government? ... in a thousands words 1985. URL: <http://www.rhul.ac.uk/sociopolitical-science/e-government> (дата обращения: 25.09.2019).

⁴⁵ Chadwick A. Op. cit.

⁴⁶ Более подробно см.: Сморгунов Л. В. Электронное правительство 2.0: от порталов к платформам // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. № 2 (39). С. 66–75.

⁴⁷ Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: Норма, 2001; Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006; Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2010.

бюрократические механизмы, расширен круг субъектов, осуществляющих разработку и(или) реализацию государственной политики, все более углубляется процесс децентрализации государственного управления.

Вместе с тем существует проблема расхождения теоретического обоснования моделей и концепций государственного управления со способами принятия управленческих решений.

Каждое государство, взявшее курс на реформу государственного управления и избрав для этого какую-либо новую модель, сталкивается, при ее внедрении, с множеством не просчитанных, сдерживающих факторов (например, принадлежность к правовой семье, территория, природно-климатические условия, менталитет, правовая культура). В результате возможно заимствование только формальных признаков «нового» государственного управления, с последующей адаптацией их к реальным и традиционным управленческим отношениям. При этом ситуация нередко становится хуже, чем была до реформы.

Результаты внедрения новых моделей государственного управления во многих даже развитых странах не оправдывали, при некоторых положительных переменах, возлагаемых на них надежд, а в переходных государствах завершились неудачно⁴⁸.

В Российской Федерации в ходе административной реформы была предпринята попытка внедрения модели «нового государственного управления» и «управления по результатам». Однако четко определить грани данных моделей в пространственно-правовой конъюнктуре Российской Федерации не удалось. В то же время были апробированы и внедрены различные инструменты управления по результатам электронного государства. Не потеряли актуальности и такие модели государственного

⁴⁸ Более подробно см.: *Лебедев Т. П., Михайлова О. В.* Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ: учеб. пособие / МГУ им. М. В. Ломоносова, Фак. гос. упр. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. 231 с.; *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Логос, 2000. 200 с.

управления, как «рациональная бюрократия», «сервисное государство». Согласно концепции рациональной бюрократии эффективность государственного управления зависит от наилучшей организации структуры государства, соответствующей объему государственных функций, наличия бесперебойного межведомственного взаимодействия, четкой регламентации деятельности каждого субъекта управления.

По мнению некоторых исследователей, теория «сервисное государство» в рамках российской государственности перешагнула границы теоретических концепций; созданы условия выполнения государственных услуг за счет средств бюджетной системы Российской Федерации с повторной оплатой этих же услуг потребителями⁴⁹. Сомнения в возможности соединения «сервисности» и социальной ориентации российского государства выражает М. А. Положихина, которая считает, что такое сочетание фактически привело к расширению государственных контрольно-надзорных функций⁵⁰.

Среди разнообразия механизмов и инструментов новых моделей, внедренных в управленческую среду Российской Федерации, можно выделить: долгосрочное и среднесрочное социально-экономическое планирование, доклады о планируемых и достигнутых субъектами Российской Федерации за отчетный период результатах; оценку эффективности деятельности органов государственной власти; обоснование бюджетных ассигнований; приоритетные национальные проекты; федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы; оценку эффективности расходов федерального бюджета на капитальные вложения; государственные задания на оказание государственных услуг (выполнение работ); аудит эффективности деятельности; мониторинг качества финансового менеджмента; электронное правительство и др.

⁴⁹ См.: Осейчук В. Стандарт и оценка профессионально важных качеств высших чиновников // Государственное управление. 2011. № 2. С. 18–21.

⁵⁰ Положихина М. А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М., 2012. С. 75.

Одной из вероятных причин неудач большинства российских реформ, их методологической ошибкой является *отсутствие комплексного измерения и оценки объекта управления еще до проведения реформ*. Так, С. Кордонский отмечал, что «реформаторы не приемлют специфику российского «пространства — времени» и пытаются (уже 300 лет) заместить ее чем-то более им понятным, заимствуя зарубежные принципы устройства политической системы, базовые положения конституции, местное самоуправление, экономические институты. Более того, реформаторы не считают необходимым изучение отечественных реалий, заменяя его изучением опыта развитых стран, так как не видят смысла в изучении того, что «отомрет» в результате их реформ»⁵¹.

В Российской Федерации весьма затруднительно выделить конкретную модель заимствования. Многие исследователи придерживаются мнения, что в России действует модель «управление по результатам»⁵². На наш взгляд, воплощена не модель целиком, а ее элементы.

Наиболее правильным представляется выбор отдельных инструментов новых моделей государственного управления, соответствующих правовой, территориальной и ментальной специфике Российской Федерации. Необходимо отметить, что в России уже действуют инструменты, заимствованные из ряда теоретических моделей государственного устройства и применяемые с разной долей успешности. Например, удачными могут считаться: внедрение принципа информационной открытости работы государственных органов, национальных проектов и государственных программ; создание электронного правительства, МФЦ, государственно-частного партнерства и др.

Краткие выводы

⁵¹ Кордонский С. Россия. Поместная федерация. М.: Европа, 2010. С. 8.

⁵² Гусарова М. В., Овчинникова М. А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1.

Эффективным методом исследования таких сложных систем, как государство, признается моделирование⁵³. Цифровое сообщество, используя информационные технологии, получило возможность прибегать к моделированию объектов, систем и ситуаций, где «экспериментирование было невозможным»⁵⁴.

Проведенный анализ трансформации государств позволяет заключить, что в подавляющем большинстве развитых стран изменилось государственное воздействие на общественные отношения. В одних государствах этот процесс произошел грамотно, планомерно, чем радикально улучшил государственное устройство (страны Европы, США и др.), в других заимствованные модели не принесли ожидаемых результатов (Бразилия, Южная Корея и др.).

Вместе с тем в рамках любого из государств ни одна теоретическая конструкция не была воспринята в полном объеме.

Технологический прорыв, информационные и коммуникативные возможности, осознание общемировых рисков и угроз современного общества привело к реформации взглядов и идей на роль государства в глобальном мире. Изменившаяся реальность потребовала фундаментально реформировать роль государства, сменить парадигму государственного управления. Выстраиваются новые модели взаимодействия государства и человека, государства и общества. Возникает необходимость в эффективном государственном управлении, разрабатываются способы оценивания результатов государственной деятельности. Таким образом, формируется новый институт – институт оценки эффективности государственного управления.

⁵³ См., например, Понкин И.В. Теория государственного управления: учебник. М.: ИНФРА-М. 2019. С.369.; Вильсон А. Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. М.: Наука 1978. С. 7.

⁵⁴Понкин И.В. Там же.

§ 2. Научные подходы к измерению эффективности государственного управления

С момента возникновения государства как особой системной организации общества, призванной осуществлять управление и охрану его границ, собственности и населения, начались поиски наилучшей формы организации государственного управления.

Теоретическое обоснование идеального государства содержится в трудах Платона⁵⁵ и Аристотеля⁵⁶; о методах правления и умениях, необходимых для идеального правителя, писал Н. Макиавелли⁵⁷; проблема легитимности государственной власти волновала Т. Гоббса⁵⁸ и Д. Локка⁵⁹; образ «культурного» государства описывал К. Каутский⁶⁰. Таким образом, государство и способы управления им были объектом размышлений целой плеяды выдающихся умов человечества.

Поиск наиболее успешного способа организации государственного управления привел к возникновению множества научно-теоретических концепций; сформировались разнообразные подходы к пониманию оценки государственного управления, а также модели воплощения их в жизнь.

Изобилие научных изысканий отечественных и зарубежных авторов в форме диссертационных исследований, монографий, научных статей, посвященных проблеме измерения эффективности государственного управления, не умаляет актуальности научного осмысления этой проблематики в связи с новыми политическими, экономическими, социальными и правовыми реалиями.

⁵⁵ Платон. Собрание сочинений: в 4 т. / общ. ред. А. Ф. Лосева и др. М.: Мысль, 1990–1994.

⁵⁶ Аристотель. Сочинения: в 4 т. М.: Мысль, 1976–1983.

⁵⁷ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990. 80 с.

⁵⁸ Гоббс Т. Избранные произведения в двух томах. Т.1. М. Мысль. 1964.

⁵⁹ Локк Д. Два трактата о правлении. Изд. Социум. 2014.

⁶⁰ Каутский К. История социализма. Предтечи новейшего социализма. Изд. Академический проект. 2013.

Основным «гносеологическим орудием» эффективности государственного управления является оценка воздействия субъекта на объект управления. Попытки объективно оценить деятельность органов государственной власти, качество государственного управления в целом предпринимались практически в каждом государстве мира на различных исторических этапах.

В современном государстве объективная оценка эффективности государственного управления необходима не только гражданам и обществу в целом, но и самим властным структурам, поскольку является неотъемлемым условием развития и совершенствования их деятельности.

Исследования эффективности работы органов государственной власти были разноаспектны. Однако правовых способов оценки их эффективности изначально не существовало: использовались экономические, социологические и математические подходы. Например, эффективность с точки зрения экономики характеризуется соотношением между затратами и полученным эффектом. При этом под эффектом понимается результат деятельности, соответствующий поставленной цели, а под эффективностью – величину эффекта, приходящуюся на единицу произведенных затрат⁶¹.

Наиболее верным способом определения эффективности работы органов власти являются, с точки зрения социологов, количественные и качественные методы исследования общественного мнения. Наиболее передовым методом комплексной оценки эффективности власти считается фокус-групповое исследование. По мнению ученых Института социально-экономического развития территорий РАН, этот метод оценки общественного мнения позволяет получить наиболее глубокую информацию

⁶¹ Хотяшов Э. Н. Проектирование машинной обработки экономической информации. М.: Финансы и статистика, 1987. С. 10.

по ключевым вопросам социально-экономического и политического развития территории⁶².

Применение оценочных категорий служит важным этапом изучения эффективности государственного управления, направленным на диагностику, анализ и осмысление того, в какой мере достигнуты цели государственного управления. Оно позволяет выделить качественные признаки управления.

В науке определено содержательное наполнение термина «оценка», его структурных компонентов. Так, в философском энциклопедическом словаре содержится следующая дефиниция: «Оценка — это высказывание, суждение, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта. Структурные компоненты оценки: субъект оценки — лицо (или группа лиц), приписывающее ценность некоторому объекту; предмет оценки — объект, которому приписывается ценность, или объекты, ценности которых сопоставляются; характер оценки — абсолютная и сравнительная; основание оценки — то, с точки зрения чего производится оценивание. Не все эти части находят явное выражение в оценках. Но это не означает, что они не обязательны. Без любой из них нет оценки и, значит, нет фиксирующего ее оценочного высказывания...»⁶³.

Кроме того, определения оценки содержатся в словарях русского языка и нередко совпадают. В словаре Д. Ушакова, например, это понятие рассматривается в трех значениях, однако к государственному управлению вполне применимо следующее: «Мнение, суждение, высказанное о качествах кого-чего-нибудь. Правильная оценка чьих-либо поступков. Дать настоящую оценку кому-чему-нибудь»⁶⁴. С. Ожегов рассматривает два самостоятельных термина «оценка» и «оценить»: «Оценка — мнение о ценности, уровне или

⁶² Более подробно см.: Дементьева И. И. Опыт социологических измерений эффективности государственного управления // Проблемы развития территории. 2014. Вып. 5 (73). С. 99–109.

⁶³ Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. С. 624.

⁶⁴ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. проф. Д. М. Ушакова. Т. 2. М.: Изд. Центр Терра, 1996. 1090 стб.

значении кого-чего-нибудь; дать оценку чему-нибудь; высокая (низкая) оценка»⁶⁵; «оценить — установить качество кого-чего-нибудь, степень, уровень чего-нибудь, а также высказать мнение, суждение о ценности или значении кого-чего-нибудь»⁶⁶.

В научный лексикон включено большое количество терминов, суть которых – оценивание: управленческий аудит, аудит политик, мониторинг, аудит эффективности, контроль эффективности, оценивание эффективности контроля и др. Однако в государственно-управленческом контексте оценивание (оценка) как необходимый элемент стало изучаться не так давно. Значение оценки и влияние ее результатов на реформы государственного устройства стали признаваться мировым научным сообществом с конца XX века. Методам социальной оценки государственного управления посвящен ряд зарубежных работ, которые впоследствии были признаны классическими⁶⁷.

Тесную взаимосвязь реформ государственного устройства с процедурами оценивания отметил Н. Wollmann, профессор университета им. Гумбольдта (Берлин)⁶⁸. Выделяя этапы реформ государственного управления и усиления роли процедуры оценивания, ученый отмечал, что оно стало рассматриваться в качестве стадии управленческого цикла в 1940–1970 годах

⁶⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1984. 816 с.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ См.: Etzioni A. *The Active Society: A Theory of Social and Political Processes*. New York: Free Press, 1968; Chelimsky E. *An analysis of the proceedings of a symposium on the use of evaluation by federal agencies*. The MITRE Corporation, McLean, VA, M77–39, Vol. 2. 1977, July.; Chelimsky E. *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington: American Society for Public Administration, 1985; *House E. R. Philosophy of Evaluation*. San Francisco, Ca.: Jossey-Bass, 1983; Glass G. V., McGraw B. and Smith M. L. *Meta-Analysis in Social Research*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1981; Patton M.Q. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990; Weiss C. H. & Bucuvala M. J. *Social Science Research and Decision — Making*. New York: Columbia University Press, 1980; Rist R. C. *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990 и др.

⁶⁸ Wollmann H. *Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation?* // Wollmann H. (ed.). *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham; Northampton: Elgar, 2003. P. 1–11. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

при начавшейся реформе модели «государства благосостояния». Именно тогда оценочные процедуры были признаны необходимым элементом государственного управления, его самостоятельной аналитической стадией. За основу суждения об эффективности принимался анализ конечных целей и непосредственных последствий реализации государственных реформ. Этот этап ученый назвал «первая волна оценивания».

Мировой экономический и бюджетный кризис середины 1970-х годов потребовал срочных мер реагирования: сокращения бюджетных расходов и повышения экономической эффективности. Соответственно необходимость оценивания возросла в несколько раз, что стало, по мнению ученого, «второй волной» оценивания.

«Третья волна» обусловлена формированием нового государственного управления (*new public management*), акцент в котором делается на постановку целей, разработку программы их достижения и оценивание результатов. Существенное отличие оценивания «третьей волны» от предыдущих состоит в том, что оно стало интегральной частью государственного управления. Систематическое проведение процедур аудита эффективности, самообследования, мониторинга, составления отчетов явилось неотъемлемой частью управления не только на общегосударственном уровне, но и на уровне отраслей, отдельных органов, организаций.

Заметный вклад в развитие подходов к оцениванию трансформирующейся государственности внес профессор G. F. Schuppert⁶⁹, представитель Берлинской исследовательской группы. Он предложил оценивать изменения государственности с помощью двух типов индикаторов: семантических и содержательных (появление новых функций государств).

⁶⁹ Schuppert G. F. Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? // Staat. B., 2008. Bd. 47, N. 3. S. 325–358. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2009-02-002-shuppert-g-f-cto-takoe-izmenenie-gosudarstvennosti-i-kak-ego-izmerit-schuppert-g-f-was-ist-und-wie-misst-man-wandel-von> (дата обращения: 25.09.2019).

Этапы институционализации оценочного процесса отмечали и другие ученые. Так, G. M. Hellstern подчеркивал, что к 60–80-м годам XX века оценочные исследования уже были привычным элементом управленческой практики и одновременно прогрессивным познавательным процессом. Стратегия выработки методологии оценочных измерений государственного управления начинается от простых форм комплексного учета социальных факторов и доходит до качественно более сложных исследований, позволяющих задать нужный вектор развития социальным процессам в стране.

Исследовательский интерес ученых разных стран к оценочным процедурам постепенно стал набирать силу. Если в начале этого пути речь шла об узкоцелевых экспериментальных проектах, то позже разрабатывались теории социального проектирования национальных проблем, а затем – особого рода теории или модели, учитывающие специфику любых социальных процессов.

В научных кругах высказывается мнение, что родилось принципиально новое знание о развитии государственности, которое позволит одновременно отслеживать как этапы социального развития, так и процесс формирования знания о нем с целью использования научного потенциала в государственном управлении⁷⁰.

Анализ общетеоретических воззрений на оценочные технологии государственного управления в зарубежных странах позволяет выделить три модели оценки. В каждой из них содержится правовой, организационный и финансово-экономический компонент; различие заключается в смещении акцентов с одного компонента на другой.

Модель № 1 сформировалась в 60-е годы XX века и была ориентирована на оценивание с позиции социального прогнозирования государственных реформ. Процедура оценки сопровождалась внедрением

⁷⁰ Hellstern G. M. *Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation // The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning / Ed. by F.-X. Kaufman. Berlin, New York : Walter de Gruyter, 1991. P. 271–308.*

принципов рациональности и открытости данных о государственном управлении. Результаты оценки требовали совершенствования правительственных решений. Осознанный метод отбора государственных преобразований (реформ) стал точкой бифуркации в государственном управлении. Именно с этого времени процедуру оценивания можно считать массовой управленческой технологией;

Модель № 2 применяется в 80-х годов XX века: она обусловлена необходимостью оптимизации финансирования и связана с перераспределением государственных финансовых расходов. Оценивание эффективности государственных программ, разрабатываемых научными центрами и сообществами, было воспринято как механизм и способ государственного управления. Оно становится новым инструментом финансового контроля, что радикально меняет способы разработки правительственного решения;

Модель № 3 (начало XXI века) связана с формированием нового вектора оценивания — социальной диагностики национальных проблем. Рассматривается в качестве способа государственного управления, характеризующегося такими признаками, как обязательность, массовость и комплексность. Внедрение этой модели предопределило появление целого ряда научных центров, основной функцией которых является проведение оценочных исследований по государственным заказам.

Анализ практики внедрения оценки как самостоятельной стадии государственного управления позволяет говорить о следующих тенденциях ее развития: во-первых, о повышении уровня межведомственного взаимодействия ввиду реализации принципа открытости информации о государственном управлении на всех его уровнях и институционализации информационных баз об объектах управления; во-вторых, о конкретизации задач оценивания. Как показала практика, широкомасштабные проекты оценивания эффективности государственного управления на начальном этапе демонстрируют свою неэффективность, поскольку добиться адекватного

сопоставления используемых оценочных инструментов довольно сложно. Вместе с тем сводная информация о результатах такого оценивания может быть использована для диагностики отдельных социальных технологий.

Анализ институционализации оценивания как самостоятельной процедуры государственного управления показывает серьезную теоретическую проработку понятий и категорий, составляющих существо института оценки. Так, виды оценивания, изложенные в трудах профессора Н. Wollmann⁷¹, со временем были признаны универсальными и внедрены в практику оценки государственного управления многих стран⁷².

⁷¹ Wollmann Н. Op. cit. P. 1–11.

⁷² Например, ученый выделял:

1. Оценивание политики в ходе реформ государственного управления vs оценивание «реальной» политики. Под «реальными» Н. Wollman понимает традиционные политики (например, социальную политику, политику занятости, жилищную политику), которые напрямую связаны с социально-экономическим положением и развитием государства. «Реальные» политики концентрируются на анализе реальных целей и результатов непосредственных эффектов программ (искоренение безграмотности, уменьшение детской смертности, сокращение безработицы и т.д.). Однако в большей степени ученого интересуют оценки изменений политических и управленческих структур и механизмов — «институциональная» политика. Он подчеркивает важность эффективного изменения политических институтов и оценивания изменившегося воздействия или управленческого процесса (ускорение административных процедур, доступность их для граждан и т.д.).

2. *Мониторинг vs оценочное исследование.* Н. Wollman рассматривает мониторинг как оценочную процедуру, направленную на дескриптивное выявление и (или) измерение эффектов мероприятия, не затрагивая вопрос причинно-следственной связи. Ученый отмечает несколько ролей мониторинга: ориентированный на результат и основанный на индикаторах внутренней процедуры инструментарий сбора информации.

2.1. *«Нормальное» («первичное») оценивание vs мета-оценивание* («вторичное» оценивание). Мета-оценивание рассматривается ученым как более глубокий детальный анализ уже проведенного оценочного исследования. Выделяются два варианта такого оценивания: во-первых, методологически ориентированное мета-оценивание — оно пересматривает «первичное» оценочное исследование на предмет методологической «чистоты», т.е. проверяет, были ли использованы нужные методики; во-вторых, «синтезирующее» мета-оценивание — сведение воедино уже полученных результатов «первичного» оценочного исследования и их синтезирование.

2.2. *Внутреннее оценивание vs внешнее оценивание.* Внутреннее оценивание, или самооценивание осуществляется собственно органом государственной власти. Н. Wollman считает его ключевой процедурой мониторинга и системы обратной связи (feedback) — центральных компонентов новой модели управления в целом.

Не менее важной процедурой ученый считает внешнее оценивание. Оно инициируется, проводится или финансируется сторонним по отношению к субъекту, проводящему политику, агентством или актором. Это может быть как орган системы управления (например, при министерстве финансов или кабинете премьер-министра), так и независимый политический (конституционный) актор (например, парламент или счетная

Немалый вклад в развитие института оценивания вносит и экспертное сообщество. Так, активное участие в измерении качества деятельности органов государственного управления принимают эксперты международных организаций, в числе которых необходимо отметить Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития, Всемирную организацию здравоохранения, Международную организацию труда, Организацию экономического сотрудничества и развития, Transparency International. Ими разработаны и широко применяются несколько основных подходов к измерению качества государственного управления. Среди наиболее

палата). Кроме того, роль внешнего оценщика может выполняться специально созданной организацией с функциями оценивания.

2.3. *Внутреннее оценивание vs «оценивание по контракту».* К такому виду исследования субъект, проводящий политику, прибегает при отсутствии или малом объеме аналитических ресурсов для проведения сложного оценочного исследования. Заказчик финансирует исследование, проводит мониторинг и является собственником полученных результатов. Профессиональными оценщиками выступают некоммерческие организации (в идеале независимые), университетские исследовательские институты или консалтинговые компании.

2.4. *Предварительное, сопровождающее и итоговое оценивание.* Предварительное (ex-ante evaluation) оценивание направлено на прогноз альтернативных вариантов политики и оценку планируемых результатов и последствий (например, предварительная оценка результатов политики по охране окружающей среды).

Задачей сопровождающего оценивания (on-going evaluation) является мониторинг реализации политики в процессе ее непосредственного проведения. Такое оценивание призвано отследить данные и своевременно информировать о результатах по мере реализации программы. Это позволяет вовремя корректировать политические мероприятия.

Итоговое (завершающее) оценивание (ex-post evaluation) применяется с целью выявить фактические результаты и выработать решения по ликвидации возникающих проблем.

2.5. *Строгое оценивание vs метод «лучших практик».* Строгое оценочное исследование ставит своей целью дать четкую картину того, что произошло в итоге реализации политики или программы. Оно включает описание результатов: позитивных и негативных. Метод «лучших практик», в свою очередь, сфокусирован на выделении из всего спектра проведенных реформ лишь «историй успеха», применимых, по мнению приверженцев метода, к различным странам. Этот метод небезопасен: перенос практик не всегда возможен в силу национальных и институциональных особенностей того или иного государства. С другой стороны, тщательный анализ моделей проведения реформ не исключает удачного переноса опыта с одной почвы на другую.

3. *Квазиоценивание:* оценивание как интерактивный процесс обучения. Оно нацелено на сбор данных и сводится скорее к описательным, а не объяснительным функциям оценки. Таким образом, можно выделить несколько преимуществ квазиоценочных исследований. Во-первых, такое концептуально и методологически несложное оценивание может быть больше востребовано и, соответственно, применено. Во-вторых, квазиоценка может оказаться приемлемым вариантом коммуникации политического актора с оценщиком.

распространенных критериев: показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), индекс глобальной конкуренции (Global Competitiveness Index, GCI), показатели, полученные в результате всемирного обследования предприятий (WBES), показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой (The Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS), индекс восприятия коррупции организации «Transparency International», барометр мировой коррупции организации «Transparency International», индекс экономической свободы организации «Heritage Foundation». Указанные критерии содержат комплекс разносоставных показателей.

Позитивное, на наш взгляд, влияние внедряемых оценочных технологий заключается в том, что новые модели государственного устройства, ориентированные на экономический рост, не уклоняются от выполнения обязательств социального характера, хотя известно, что экономические интересы государства и необходимость выполнения им социальных обязательств пребывают в ярко выраженном противоречии. Применяемые в настоящее время подходы оценки государственного управления с позиции обеспечения провозглашенных международным сообществом социальных ориентиров, прав человека и гражданина показывают, в основном, стремление государств соблюдать закрепленные в международных документах и конституциях государств социальные стандарты.

Среди подходов оценки государственного управления отметим Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – интегральный критерий оценивания социальной сферы общества, рассчитываемый ежегодно в целях измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия, применяемый для международного сравнения основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории. Он признается наиболее

общим критерием при сравнении уровня жизни различных стран⁷³. Индекс разработан в 1990 году, его концептуальная структура была предложена Амартии Сена в работе «The Human Development Paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities»⁷⁴. Индекс публикуется в рамках Программы развития ООН в ежегодных отчётах о развитии человеческого потенциала с 1990 года.

Интегральный критерий ИРЧП содержит систему количественных и качественных показателей социально-экономической дифференциации стран⁷⁵.

Внимания также заслуживают глобальные показатели в области здравоохранения, разработанные ВОЗ для оценки качества работы системы здравоохранения и социального обеспечения, среди которых отмечены: а) расходы на здравоохранение (общие расходы на здравоохранение на душу населения, государственные расходы на здравоохранение как процент от общих государственных расходов); б) трудовые ресурсы здравоохранения и инфраструктура (врачи, сестринский и акушерский персонал — численность и обеспеченность, на 10 000 населения; больничные койки, на 10 000 населения); в) охват услугами здравоохранения; г) ожидаемая

⁷³ В его состав входят следующие показатели: а) коэффициент дифференциации индекса развития человеческого потенциала, характеризующий степень различия в социально-экономическом развитии анализируемых стран, регионов внутри страны, социальных групп; б) коэффициент дифференциации индекса здоровья (долголетия), показывающий, насколько состояние здоровья в одной стране, регионе лучше, чем в другом; в) коэффициент дифференциации индекса образования (компаративистский показатель уровня образования населения в одной стране (регионе или другом объекте исследования) с уровнем образования (грамотности) населения другой страны); г) коэффициент дифференциации индекса дохода, определяющий степень экономического различия анализируемых стран или регионов; д) коэффициент дифференциации индекса смертности как показатель различий в состоянии здоровья сравниваемых стран или регионов; е) коэффициент дифференциации уровня профессионального образования, отражающий различия в степени охвата обучением второй и третьей ступени образования в исследуемых странах или регионах.

⁷⁴ Fukuda-Parr S. The Human Development Paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities // *Feminist Economics*. 2003. Vol. 9. №. 2–3. P. 301–317.

⁷⁵ Более подробно см.: Барциц И. Н. Показатели и критерии эффективности государственного управления // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2010. № 1 (11).

продолжительность жизни и смертность; д) смертность и заболеваемость от конкретных причин; е) отдельные инфекционные заболевания (для количественной оценки используется число зарегистрированных случаев заболевания такими инфекционными болезнями, как холера, дифтерия, грипп H5N1, японский энцефалит, проказа, малярия, корь, менингит, свинка, коклюш, чума, полиомиелит, синдром врождённой краснухи, краснуха, неонатальный столбняк, общий столбняк, туберкулёз, желтая лихорадка); ж) неравенство в отношении здоровья; з) демографическая и социально-экономическая статистика⁷⁶.

Значение такого подхода к оценке деятельности органов государственного управления, на наш взгляд, заключается в необходимости ориентировать государственное управление на социальную сферу — важнейшую часть общественной деятельности, где создаются условия для достойной жизни, удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан, повышения их благосостояния. Большинство стран мира конституционно провозглашают себя социальными государствами, однако при формировании расходной части национального бюджета отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная поддержка и др.) финансируются, как правило, по остаточному принципу. Таким образом, выбор указанного подхода позволяет выявить, до какой степени государственная политика нацелена на реализацию основополагающих принципов данного государства.

Проблематика оценивания деятельности органов государственной власти находится в фокусе внимания многих современных отечественных авторов, среди которых назовем В. В. Лазарева⁷⁷, Ю. А. Тихомирова⁷⁸, Н. В.

⁷⁶ Мировая статистика здравоохранения. 2015. URL: <http://apps.who.int> (дата обращения: 25.09.2019).

⁷⁷ Лазарев В.В. Избранные труды. В 3 т. Т.1. Закон. Законность. Применение закона. / Федеральная палата адвокатов Российской Федерации. Юрид. фирма «Юст». М.: Новая юстиция. 2010. 648 с.

⁷⁸ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 484 с.

Путило⁷⁹, А. Е. Лунева⁸⁰, И. Н. Барцица⁸¹, Г. В. Атаманчука⁸², В. Н. Южакова⁸³, Е. И. Добролюбовой⁸⁴, О. В. Гаман-Голутвиной⁸⁵ и др.

Необходимо отметить, что деятельность по оценке различных явлений окружающей нас действительности весьма велика и объёмна. Оцениванию подлежат, например, объекты недвижимости⁸⁶, земельные участки⁸⁷, уровень квалификации работников⁸⁸. Известны также стратегическая экологическая оценка⁸⁹, оценка пожарного риска⁹⁰, актуарное оценивание⁹¹ и проч.

Правовая система Российской Федерации содержит соответствующие институты права, нормы которых регулируют тот или иной вид оценочной деятельности.

⁷⁹ Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 15–25.

⁸⁰ Лунев А. Е. Право и эффективность управления. М.: Юрид. лит., 1973. 88 с.

⁸¹ Барциц И. Н. Указ. соч.

⁸² Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учеб. пособие для вузов. М., 2006. 544 с.

⁸³ Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

⁸⁴ Управление по результатам — итоги и новые возможности / под ред. В. Н. Южакова, Е. И. Добролюбовой. М., 2010; Южаков В. Н., Александров О. В., Добролюбова Е. И. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 135–146.

⁸⁵ Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО Университета. 2013. № 4 (31). С. 187–194.

⁸⁶ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

⁸⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

⁸⁸ Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 № 197-ФЗ //СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.; Федеральный закон от 03.07.2016 N 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» // СЗ РФ", 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4171.

⁸⁹ "Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте" (Заключена в г. Эспо 25.02.1991) / Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996.

⁹⁰ Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» //СЗ РФ. 26.12.1994. № 35, ст. 3649.; Федеральный закон от 22.07.2008 N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» //СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 1), ст. 3579.

⁹¹ Федеральный закон от 02.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.11.2013, № 44, ст. 5632.

Формирование в Российской Федерации «института оценивания государственного управления» начинается в 2006 году с внесения изменений и дополнений в Федеральный закон 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации»⁹², обязывающих высших должностных лиц субъектов Российской Федерации представлять ежегодные доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности.

Позднее норм, регулирующих процедуру оценивания, стало во много раз больше; образовалась группа, которая стала соответствовать критериям объединения норм права в правовой институт. Так, по мнению А.Б. Венгерова, такими критериями служат эффективность и относительная законченность регулирования определенного участка общественных отношений⁹³, с точки зрения А.С. Пиголкина – качественное единство норм⁹⁴. Сформированная в законодательстве Российской Федерации группа норм, регулирующих процедуру оценивания, отвечает, на наш взгляд, данным критериям. Таким образом, далее в настоящем исследовании мы будем использовать формулу «институт оценки (оценивания) государственного управления», имея в виду группу норм, регулирующих процедуру оценивания органов государственной власти.

Анализ теоретических воззрений на этот институт в отечественной научной литературе позволил систематизировать многочисленные виды оценки эффективности государственного управления и предложить их классификацию по следующим критериям:

⁹² Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" //СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.), ст. 21.

⁹³ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2005. С. 76

⁹⁴ Теория государства и права: учебник для юридических вузов / Под общ. ред. докт. Юрид.наук, профессора А.С. Пиголкина. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец». 2003. С. 257.

1) в зависимости от времени – перспективная, текущая и оперативная оценка эффективности государственного управления;

2) в зависимости от эффекта распределения во времени результатов – оценка по немедленному результату; по промежуточному результату; по результату, отложенному во времени; по случайным последствиям;

3) в зависимости от полноты оценивания – комплексная или выборочная оценка;

4) в зависимости от уровня и объекта регулирования: оценивание на макроуровне (государственная политика); на мезоуровне (государственные программы); на микроуровне (государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы);

5) в зависимости от субъекта оценивания – самооценка, экспертная оценка, оценка потребителей государственных услуг; оценка вышестоящих государственных органов, оценка населением.

Деятельность органов государственной власти оценивается на различных стадиях реализации государственной политики или государственной программы, в том числе и до ее начала. Всестороннее измерение объекта управления до реализации государственной политики (программы), и даже до разработки ее основных положений является, на наш взгляд, наиболее верной стратегией управленческого поведения, так как позволяет использовать метод прогнозирования. Проведение подобного исследования дает возможность разработать концептуальные основы программы, процесса исполнения, оценить стоимость затрат на первоначальном этапе и социальный эффект – на конечном этапе, эффективность всех элементов программы и результативность альтернативных вариантов.

Насущная проблема института оценки государственного управления – недостаточность (а иногда и полное отсутствие) квалифицированных экспертов, ввиду чего их функции зачастую выполняют государственные служащие.

Если государственные служащие проводят самооценку деятельности органа, ответственного за проведение государственной политики (программы), то это является нормой; однако если на государственного служащего возлагается функция оценить эффективность воздействия государственной политики на какую-либо отрасль социальной сферы, то налицо конфликт интересов.

В связи с этим уместно коснуться системы аналитических центров оценки социальной политики, которые стремительно развиваются в зарубежных странах. На первых порах конкурентная борьба между такими центрами была чрезвычайно жесткой по причине, как отмечал G. M. Hellstern, в разы возросшего государственного финансирования социальной деятельности. На фоне политической борьбы между ветвями власти и конкурентной борьбы за финансирование исследований критике, нередко оскорбительной, подвергался весь оценочный процесс, его методологические принципы, авторитет исследователей, анализ результатов, выбор и сопоставимость критериев и т.д. Противники собирали брифинги и конференции с привлечением СМИ. Однако в результате такой борьбы оценочные центры стали все активнее привлекать представителей научного академического сообщества, а распределение государственных заказов стало осуществляться открыто. Таким образом, к 70-м годам XX века система оценивания институционально оформилась; появилась новая специальность – исследователь-аналитик⁹⁵.

История формирования отечественных аналитических центров не отмечена жесткой конкурентной борьбой, а их влияние на политику государства не столь объемно, как в зарубежных странах. Самыми крупными российскими экспертными сообществами можно считать такие некоммерческие организации, как: Левада-центр, Центр стратегических

⁹⁵ Hellstern G. M. *Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation*. P. 275.

разработок, Опора России, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации и др.

Необходимо отметить, что в нашем государстве пока не разработано единой научной концепции оценки политических решений, влияющих на развитие социальной сферы. Однако многие виды подобной оценки закреплены в нормативных актах, относимых к социальному законодательству⁹⁶.

Как известно, результат всякой деятельности, тем более управленческой, требует объективной оценки. Суждение об эффективности управленческой деятельности может быть вынесено только после анализа реального состояния объектов, изменившихся в результате управленческого воздействия⁹⁷. Вместе с тем подобный анализ, к сожалению, не всегда используется при регламентации вопросов оценивания эффективности российских органов государственной власти.

При характеристике оценочных технологий, применяемых в Российской Федерации, нельзя не упомянуть об *оценке регулирующего воздействия*, предмет которой – выявление последствий (позитивных и негативных) принятия нормативных правовых актов. Оценке регулирующего воздействия подлежат проекты актов. А поскольку правом принятия нормативных актов обладают все органы власти, постольку и регулирующее

⁹⁶ Например, субъекты Российской Федерации оценивают готовность отдельных звеньев лечебно-профилактической и противоэпидемической служб, участвующих в комплексе мероприятий, направленных на предотвращение завоза, распространения чумы, холеры, КВГЛ, других болезней. Эта оценка носит качественный характер, но формируется из количественной оценки готовности каждой из служб. (МУ 3.4.1030-01. 3.4. Санитарная охрана территории. Организация, обеспечение и оценка противоэпидемической готовности медицинских учреждений к проведению мероприятий в случае завоза или возникновения особо опасных инфекций, контагиозных вирусных геморрагических лихорадок, инфекционных болезней неясной этиологии, представляющих опасность для населения Российской Федерации и международного сообщения. Методические указания, утв. Минздравом России 06.04.2001)

⁹⁷ Более подробно см.: Проблемы эффективности работы управленческих органов. М.: Наука, 1973. С. 12; Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. 2008. № 1. С. 97; Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / под общ. ред. В. В. Цветкова. Киев, 1980. С. 28.

воздействие оценивается на федеральном уровне⁹⁸, уровне субъектов Российской Федерации⁹⁹ и муниципальном¹⁰⁰.

Схожим предметом обладает *оценка фактического воздействия*. В отличие от оценки регулирующего воздействия она направлена на анализ действующих актов и так же проводится на всех трех уровнях¹⁰¹.

⁹⁸ Регулирующее воздействие оценивается в Российской Федерации с 2010 года. Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7491).

⁹⁹ Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации регламентируется комплексом актов, среди которых: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»; акты субъектов Российской Федерации (например, постановление Правительства Москвы от 04.03.2014 № 99-ПП «Об оценке регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 14).

¹⁰⁰ Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822); нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (например, Закон Челябинской области от 24.04.2014 № 684-ЗО «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов» // Южноуральская панорама. 2014. № 71), а также муниципальных актов, принятых в развитие положений законов субъектов Российской Федерации (например, постановление администрации Златоустовского городского округа Челябинской области от 08.09.2014 № 343-п «Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Администрации Златоустовского городского округа и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Администрации Златоустовского городского округа, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Златоустовский рабочий. 2014. № 104).

¹⁰¹ Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 965); Методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов утверждена приказом Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 (Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».); на уровне субъекта Российской Федерации принимаются региональные акты (постановление Правительства Москвы от 04.03.2014 №

Большой популярностью пользуются *мониторинговые* исследования: мониторинг правоприменения¹⁰², мониторинг социального обслуживания граждан¹⁰³, мониторинг системы образования¹⁰⁴, мониторинг в сфере здравоохранения¹⁰⁵. Под мониторингом понимают сбор информации в системе образования, здравоохранения или социального обслуживания, ее обработку, систематизацию и анализ. Результаты мониторинга подлежат обязательному опубликованию в сети Интернет.

Оценке подвергаются государственные и муниципальные программы развития отраслей социальной сферы, деятельность отраслевых органов государственного и муниципального управления и организации. Однако возникают вопросы о достижении цели этой деятельности; об отражении введенными показателями динамики изменения управляемых объектов на региональном и муниципальном уровнях. К сожалению, анализ соответствующих методик, действующих в Российской Федерации, показывает, что получаемые результаты оценивания оставляют без ответа упомянутые вопросы. Это обусловлено, в частности, тем, что при регламентации критериев деятельности органов управления субъектов Российской Федерации и органов муниципального уровня не обеспечен комплексный подход, что, в свою очередь, приводит к отсутствию реальной

99-ПП «Об оценке регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия в городе Москве»).

¹⁰² Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

¹⁰³ Приказ Минтруда России от 18.09.2014 № 651н «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации, а также форм документов, необходимых для осуществления такого мониторинга» // Рос. газ. 2014. 11 нояб.

¹⁰⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33. Ст. 4378.

¹⁰⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2018 № 1556 «Об утверждении Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8641; приказ Минздрава России от 14.09.2012 № 175н «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга безопасности медицинских изделий» // Рос. газ. 2012. 18 янв. и др.

оценки влияния органов государственного управления на управляемые объекты. Именно в этом, на наш взгляд, кроется основная правовая проблема. Технологию оценки государственного управления России, можно охарактеризовать как квазиоценивание¹⁰⁶. Российская система оценивания, скорее, осуществляет сбор данных и сводится к описательным отчетам, а не к анализу последствий управленческих действий.

Рассматривая оценочные категории, применяемые в государственном управлении, отметим работу Ханса де Брюйна¹⁰⁷, который целенаправленно исследовал негативные последствия процесса оценивания. С учетом этого исследования предложены некоторые рекомендации:

1) для оценки сложной управленческой деятельности необходимо использовать простой механизм, выражающийся в системе конкретных показателей. Стремление к контролю над подчиненными с помощью сложной иерархии показателей приводит к ритуализации оценки и стимулирует активное ее искажение;

2) высокая эффективность наказуема. Смысл оценивания деятельности заключается в получении вознаграждения за эффективную работу. В связи с незаменимостью и обязательностью общественного продукта, поставляемого организациями социальной сферы, они, в отличие от частных компаний, не могут быть просто ликвидированы¹⁰⁸. Поэтому даже при низкой эффективности подобных организаций разрабатываются такие показатели, чтобы их вознаградить, т.к. работа осуществляется (даже если она

¹⁰⁶ Данный вид оценивания выявил и охарактеризовал профессор Н. Wollmann. Более подробно см. сноску на стр. 40-41 настоящего диссертационного исследования.

¹⁰⁷ Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе: пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 192 с.

¹⁰⁸ Например, законодательство Российской Федерации содержит охранный механизм: для ликвидации образовательной организации установлены правила проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации (Постановление Правительства РФ от 06.02.2014 № 84 «Об утверждении Правил проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации»)

неэффективна). Организацию, работающую хорошо, защищать не нужно, она не получает вознаграждения, т.е. наказывается;

3) ориентация выбранной системы оценки только на процесс или только на продукт неадекватна. Оценка, направленная только на процесс, предполагает вознаграждение за выполненную работу (количество койко-мест, учеников в классе) и не учитывает мотивации на результат. С другой стороны, оценка только результата (произведенного продукта) также исказит эффект. Оценка должна быть комплексной: «процесс – результат»;

4) система оценки эффективности работает только тогда, когда есть возможность выравнивания вызванных ею последствий;

5) оценка эффективности будет продуктивной лишь в том случае, если ее применение носит ограниченный характер. Как только оценка эффективности становится всеобъемлющей, она полностью теряет свою функциональность;

б) последний парадокс заключается в том, что в идеале оценка эффективности должна помочь реализовать политику поощрения и наказания на основе полученных результатов. В реальности же подобные решения принимаются только в процессе переговоров.

Исходя из изложенного, Ханс де Брюйн приходит к обобщающему выводу: оценка эффективности может принести пользу только в случае ее умеренного применения с соблюдением принципов взаимодействия, разнообразия и динамичности.

На наш взгляд, особого внимания требуют отдаленные последствия, а также учет не только благоприятных, но и негативных воздействий. Данный вывод следует из обширной практики оценки управления «по результатам» в зарубежных странах.

Необходимо учитывать, что в долгосрочном периоде функционирования системы оценки эффективности положительные эффекты

всегда вытесняются отрицательными¹⁰⁹. Прямая зависимость вознаграждения от оценки эффективности деятельности органа власти может послужить стимулом к «стратегическому поведению» – демонстрации эффективности в отчетной документации, а не в реальной жизни (приписки, искажение результатов).

Примеры подобного поведения известны и в нашей стране, и зарубежом. Так, в Гронингене (Нидерланды) значительно снизились количественные показатели деятельности прокуратуры по сравнению с предыдущими годами. В отчетном году в этот государственный орган поступило гораздо меньше судебных дел. Снижение объема судебных дел – одна из целей деятельности Министерства юстиции, поэтому служба, которая добивается этой цели, получает финансовый бонус. Казалось бы, оценка эффективности применяется успешно. В реальности же сотрудник прокуратуры, имеющий доступ к информационной системе полицейского участка, просто удаляет значительное число данных по правонарушениям, уменьшая количество судебных дел, доходящих до прокуратуры. Показатель количества дел занижен искусственно в корыстных целях, чтобы получить вознаграждение от Министерства юстиции¹¹⁰.

Одним из показателей эффективности работы Федерального бюро расследований (США) является число арестов. Постоянная необходимость улучшения этого показателя вынуждает сотрудников арестовывать дезертиров из вооруженных сил: их легче найти, чем других правонарушителей. Данные аресты вряд ли идут на пользу обществу и осуществляются только ради повышения коэффициента эффективности

¹⁰⁹ См.: Relations between the State and Higher Education / ed. R. J. in't Veld, H.-P. Fussel, and G. Neave. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, The Hague. 1996. P. 36, 79; *Veld in't R. J.* The Dynamics of Educational Performance Indicators, Ministry of Education, Culture and Science (JC&W). The Hague, 1987.

¹¹⁰ Hoogland A. Het OM in de beklagendank // *Hollands Maandblad*. 1998. № 2.

деятельности ФБР, а истинная эффективность деятельности ФБР, по мнению исследователей, крайне низка¹¹¹.

Оценка эффективности может препятствовать внедрению инноваций, поскольку велик риск, что полученные результаты будут хуже ожидаемых. Оценка эффективности ведет к снижению взаимодействия, сотрудничества, кооперации. Например, органы, имеющие высокую оценку эффективности, не раскрывают свои методики, чтобы сохранить лидирующие позиции. И это только часть негативного воздействия системы оценки эффективности органов управления. Поэтому при ее разработке необходим взвешенный подход к построению системы критериев и показателей эффективности; он поможет минимизировать побочные эффекты.

Исходя из изложенного, руководствуясь проведенным анализом зарубежного и отечественного опыта¹¹² применения института оценки государственного управления, считаем уместным сделать вывод о необходимости переосмыслить подход к процедурам оценки.

Диалектика перехода позитивного эффекта в негативный связана с темпоральными характеристиками института оценивания. На основе зарубежного опыта установлено: как правило, в период от трех до семи лет позитивный эффект от внедрения этого института трансформируется в негативный. С наступлением этапа, который в современной теории сложных саморазвивающихся систем квалифицируется как состояние фазового перехода системы в новое качество¹¹³, требуется пересмотр критериев и иных показателей оценивания эффективности, корректировка соответствующей правовой базы.

Анализ моделей оценки деятельности органов государственного управления, используемых в мировой и отечественной практике, позволяет

¹¹¹ Wilson J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books. New York, 2000.

¹¹² Более подробно см.: Еремина О. Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 11.

¹¹³ Степин В.С. *Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития: научное издание* / В.С. Степин. М., 2018.

сделать вывод, что измерение эффективности их деятельности представляет собой упорядоченный целенаправленный процесс, состоящий из определенных стадий. Считаем возможным рекомендовать при оценивании деятельности органов государственной власти придерживаться следующих стадий:

- 1) анализ общественных отношений с целью установления потребности в их реформировании;
- 2) мониторинг ранее поставленных целей и достигнутых результатов;
- 3) формулирование целей и социальных эффектов;
- 4) инвентаризация ресурсов, необходимых для достижения целей (материальных, финансовых, информационных, кадровых, технических и др.);
- 5) выявление социальных последствий, возникших в результате деятельности государственных органов, в том числе незапланированных;
- 6) установление причинно-следственных связей возникновения незапланированных результатов (недостаточность обеспечения ресурсами, ошибочный выбор правовых средств, неточное определение сроков и т.д.);
- 7) оценка эффективности органа государственной власти;
- 8) выработка решений, направленных на повышение эффективности (включая применение стимулирующих, превентивных и репрессивных мер).

Учитывая сложность осуществления социальной функции государства, необходимость соблюдения разновекторного баланса интересов государства и социальных групп, особое внимание, на наш взгляд, следует уделить государственному механизму, а именно – его структурной и функциональной стороне.

Стремительные изменения социального законодательства последнего десятилетия и широкомасштабные цели по изменению уровня и качества жизни населения, поставленные перед государством на ближайшие пять лет, предъявляют к государственному управлению особые требования. В связи с

этим назрела необходимость оценивать эффективность деятельности органов государственной власти, реализующих социальные функции государства.

Краткие выводы

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд теоретических положений, характеризующих роль и место института оценивания государственного управления.

1. В Российской Федерации сформирован «институт оценивания государственного управления», состоящий из норм, регулирующих процедуру оценки органов государственной власти и отвечающий критериями объединения норм права в правовой институт. Такими критериями служат: эффективность и относительная законченность регулирования определенного участка общественных отношений¹¹⁴; качественное единство норм¹¹⁵.

2. Анализ имеющихся в отечественной и зарубежной научной литературе воззрений на институт оценивания органов государственной власти позволил систематизировать многочисленные виды оценки эффективности государственного управления и предложить их классификацию по следующим критериям:

1) в зависимости от времени – оценивание эффективности государственного управления может быть перспективным, текущим, оперативным;

2) в зависимости от эффекта распределения во времени результатов – оценивание по немедленному результату; по промежуточному результату; по результату, отложенному во времени; по случайным последствиям;

3) в зависимости от полноты оценивания – комплексное оценивание или выборочное;

4) в зависимости от уровня и объекта регулирования: оценивание на макроуровне (государственная политика); на мезоуровне (государственные

¹¹⁴ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2005. С. 76

¹¹⁵ Теория государства и права: учебник для юридических вузов / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А.С. Пиголкина. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец». 2003. С. 257.

программы); на микроуровне (государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы);

5) в зависимости от субъекта оценивания – самооценка, экспертная оценка, оценка потребителей государственных услуг; оценка вышестоящих государственных органов; оценка населения.

3. Анализ применяемых технологий оценивания позволил рекомендовать – при оценке деятельности органов государственной власти – придерживаться следующих *стадий*:

1) анализ общественных отношений с целью установления потребности в их реформировании;

2) мониторинг ранее поставленных целей и достигнутых результатов;

3) формулирование целей и социальных эффектов;

4) инвентаризация ресурсов, необходимых для достижения целей (материальных, финансовых, информационных, кадровых, технических и др.);

5) выявление социальных последствий, возникших в результате деятельности государственных органов, в том числе незапланированных, установление причинно-следственных связей возникновения незапланированных результатов (недостаточность обеспечения ресурсами, ошибочный выбор правовых средств, неточное определение сроков и т.д.);

6) оценка эффективности деятельности органа государственной власти;

7) выработка решений, направленных на повышение эффективности (включая применение стимулирующих, превентивных и репрессивных мер).

4. Результаты, достигнутые в теории эффективности правового регулирования, позволяют выработать следующие требования к нормативным актам, регулирующим объем полномочий органов государственной власти в социальной сфере:

1) скоррелированность целей, закрепленных в отраслевых законах, целей и задач, указанных в документах стратегического планирования;

2) «вертикализация» целей по уровням регулирования (федеральный, региональный, муниципальный уровень);

3) соответствие поставленным целям функций и полномочий органов государственного управления.

§ 3. Правовая характеристика и критерии эффективности государственного управления

Выявление особенностей оценки деятельности органов государственного управления в общетеоретическом ключе предопределяет рост исследовательского интереса к вопросу о качественных характеристиках такой деятельности и измерению ее эффективности.

Понятие «эффективности» работы государственных органов первоначально использовалось (и в основном продолжает использоваться) в экономических расчетах и предполагало выяснение стоимостной оценки деятельности, выраженной через соотношение цели деятельности и средств, затраченных на ее достижение. Однако в рамках данного исследования внимание фокусируется на правовом аспекте эффективности государственного управления, исходя из базового предназначения права как социального регулятора и его возможностей обеспечить оптимальное сочетание всех элементов управленческой деятельности.

Познание сущности любого явления заключается в исследовании его основ, вычленении имманентного (внутренне присущего, существенного) признака; при этом существенным «должен считаться только тот признак определяемого понятия, с исключением которого уничтожается само понятие»¹¹⁶. Например, С. С. Алексеев природу правового явления определял через его юридические характеристики, позволяющие увидеть структуру,

¹¹⁶ Трубецкой Е. И. Труды по философии права / вступ. ст., сост. и примеч. И. И. Евлампиева. СПб.: Изд-во РХГИ, 2001. С. 519–520.

место и роль среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой¹¹⁷.

Анализ подходов к определению понятия «эффективность государственного управления» позволяет сгруппировать их в зависимости от того, какой элемент государственного управления становится объектом измерения: государственные служащие, орган государственной власти или система органов государственного управления.

Во-первых, весьма популярными являются подходы, при которых эффективность государственного управления отождествляется с эффективностью деятельности государственных служащих. В их числе необходимо отметить «концепцию лидерства», представителями которого являются В. Лайкерт¹¹⁸, Д. Голман¹¹⁹, В. Врум и П. Йеттон¹²⁰, Р. Хауз¹²¹, Ф. Фидлер и М. Чемерс¹²², Р. Блейк и Дж. Моутон¹²³, Б. Карлоф, С. Седенберг¹²⁴, Г. Х. Попов¹²⁵, Е. В. Кудряшева¹²⁶, Г. К. Ашин¹²⁷. Данная концепция основывается на личности руководителя, его индивидуальных лидерских качествах, управленческих навыках; большое внимание уделяется важности системы подбора и расстановки кадров. Представители этого подхода акцентируют внимание не только на руководителях, но и на личностном

¹¹⁷ Алексеев С. С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1998. С. 227.

¹¹⁸ Likert R. *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill, 1961. 279 p.

¹¹⁹ Goleman D. *Emotional intelligence*. New York: Bantam Books, 1995. 352 p.

¹²⁰ Vroom V. H., Yetton P. W. *Leadership and Decision-Making*. Pittsburg, 1973.

¹²¹ Dill W., House R., Tossi H., Rizzo J., Dunnock R. *Management development: design, evaluation, and implementation* // *Administrative Science Quarterly*. 1969. № 14.

¹²² Fiedler F. E., Chemers M. M. *Leadership and effective management*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co, 1974.

¹²³ Blake R. R., Mouton J. S. *The managerial grid: key orientations for achieving production through people*. Houston, Tex.: Gulf, 1964.

¹²⁴ Карлоф Б., Седенберг С. *Вызов лидеров*. М.: Дело, 1996. 351 с.

¹²⁵ Оценка работников управления / под ред. Г. Х. Попова. М.: Моск. Рабочий, 1976. 352 с.

¹²⁶ Более подробно см.: Кудряшева Е. В. *Лидер и лидерство: исследования лидерства в современной западной общественно-политической мысли*. Архангельск: Изд-во Поморского международного педагогического университета, 1996. 256 с.

¹²⁷ Ашин Г. К. *Лидерство: социально-политические и психологические аспекты* // *Политика: проблемы теории и практики: в 2 ч. Ч. 2*. М., 1990.

развитии каждого государственного служащего, повышении его профессионализма, оценке выполнения должностных обязанностей, мотивации, стимулировании¹²⁸.

К этой же группе относится подход, основанный на теории веберовской рациональной бюрократии, представителями которого являются М. Вебер, В. Брудер¹²⁹, Г. Шмидт¹³⁰, М. Крозье¹³¹, В. Шлюхтер¹³² Т. Бранс и Г. Сталкер¹³³, А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд¹³⁴, М. В. Масловский¹³⁵, Г. В. Пушкарева¹³⁶, Т. А. Алексеева¹³⁷ и др. Эти исследователи фокусируются на структуре государственного управления, ее иерархичности, четкости и слаженности работы. Функционирование данной системы основывается на высоком уровне компетенции государственных служащих, их профессионализме, неукоснительном исполнении управленческих задач.

Еще одним подходом, объектом исследования которого является эффективность деятельности государственных служащих, можно считать «концепцию профессионализма». Ее представители: Э. Дюркгейм¹³⁸, Д. Белл,

¹²⁸ Шаклеина Т. А. Современные американские концепции мирового лидерства. М.: ИСКРАН, 2000; Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу. М., 1992; Менегетти А. Психология лидера. М.: Агроконсалт, 1996.

¹²⁹ Брудер В. Бюрократия (Словарь политических понятий) // Полис. Политические исследования. 1991. № 5.

¹³⁰ Schmidt G. Max Webers Beitrag zur empirischen Industrieforschung // Kolner Zeitschrift fur Soziologie und Sozialpsychologie. 1980. № 1.

¹³¹ Crozier M. Le Phenomene bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1963. 383 с.

¹³² Schluchter W. Die Paradoxie der Rationalisierung: Zum Verhaltnis von «Ethik» und «Welt» bei Max Weber // Ztschr. Soziol. 1976. № 5.

¹³³ Burns T., Stalker G. M. The management of innovation. London, 1961. 312 p.

¹³⁴ Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992.

¹³⁵ Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: монография. Н. Новгород, 1997; Масловский М. В. Политическая социология бюрократии. М., 1997.

¹³⁶ Пушкарева Г. В. Государственная бюрократия как объект исследования // Общественные науки и современность. 1997. № 5.

¹³⁷ Алексеева Т. А. Современные политические теории. М., 2000.

¹³⁸ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: КАНОН, 1996.

М. Вебер¹³⁹, Т. Парсонс¹⁴⁰, Г. Беккер¹⁴¹, Дж. Гелбрейт¹⁴², А. Карр-Саундерс и П. Вилсон¹⁴³, А. Макинтайр¹⁴⁴ и др. Эффективность государственного управления, по мнению последователей данной концепции, зависит от профессионализма чиновников, уровня их компетенции. Так, по мнению Д. Белла, профессия, а не собственность в постиндустриальном обществе будет являться «важным детерминантом класса»¹⁴⁵. Профессионализм в структурах власти означает, что чиновник «призван к определенному служению», т. е. руководствуется не только стремлением получить максимальную выгоду; прежде всего, он выполняет свой долг, соблюдая профессиональную этику¹⁴⁶.

Во-вторых, к отдельной группе можно отнести исследования, концентрирующиеся на изучении эффективности отдельного органа государственной власти. В их числе «концепция экономической ответственности», или «экономический подход». Представители этой концепции (Д. Норд¹⁴⁷, Дж.-С. Милль¹⁴⁸ и др.) видят необходимость внедрения в управленческую систему: экономических рычагов, таких как конкуренция органов государственной власти; инновационных подходов и др. Основным инструментом повышения эффективности государственных органов авторы считают внедрение их подотчетности, в первую очередь – перед налогоплательщиками.

«Теория жизненных циклов» также посвящена исследованию эффективности тех или иных органов государственной власти;

¹³⁹ Вебер М. Наука как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 707-736.

¹⁴⁰ Parsons T. Professions // International Encyclopedia of the Social Sciences. 1968. № 12.

¹⁴¹ Беккер Г. Природа профессии // Этика успеха: вестник исследователей, консультантов и ЛПР. 1994. Вып. 3/94. С. 46-53.

¹⁴² Гелбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: Прогресс, 1969. 480 с.

¹⁴³ Carr-Saunders A. M., Wilson P. A. The Professions. Oxford: Clarendon Press, 1933. 536 p.

¹⁴⁴ Макинтайр А. После добродетели: Исследования теории морали. М., 2000. 384 с.

¹⁴⁵ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования: пер. с англ. Изд. 2-ое, испр. и доп. М.: Academia, 2004. 788 с.

¹⁴⁶ Вебер М. Указ. соч. С. 707-736.

¹⁴⁷ North D. Institutions and Credible Commitment // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. № 1. P. 11–23.

¹⁴⁸ Mill J. S. Principles of Political Economy / ed. by W. Ashley. New York, 1965.

представителями данного учения являются И. Адизес¹⁴⁹, П. Херси, Ф. Модильяни¹⁵⁰ и др. Исследователи опираются на теорию жизненных циклов развития организации: внутри каждого ведомства, органа, организации формируются коалиции, группы «силы», подчиненные всеобщему закону цикличности. Этот процесс зачастую определяет характер принимаемых решений в органе государственного управления. Эффективность органа состоит в способности использовать влияние постоянных или циклично формируемых коалиций (отдельных структур) для выполнения целей органа в целом.

В-третьих, к отдельной группе могут быть отнесены концепции, объектом исследования которых является эффективность деятельности всей системы органов государственного управления. Среди них отметим «экологический подход» (представители Х. Олдрич¹⁵¹, М. Ханнан и Дж. Фриман¹⁵² и др.). Результативность управленческой системы, согласно данному подходу, зависима от внешних факторов – внешней среды. В условиях быстро меняющихся внешних обстоятельств эффективность управленческой системы проявляется в ее способности управлять такими изменениями и быстро к ним адаптироваться¹⁵³.

Кроме того, известна «концепция управления качеством» в системе государственного управления; она объединяет в себе многие вышеперечисленные подходы и предъявляет требования как к работе отдельных чиновников, так и к деятельности органов государственной власти

¹⁴⁹ Филонович С. Р., Кушелевич Е. И. Теория жизненных циклов организации И. Адизеса и российская действительность // Социс. 1996. № 10.

¹⁵⁰ Modigliani F. Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations // American Economic Review. 1986. Vol. 76. Issue 3. P. 297–313.

¹⁵¹ Западная экономическая социология: хрестоматия современной классики / сост. и науч. ред. В. В. Радаев. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004. 674 с.

¹⁵² Hannan M. T., Freeman J. Organizational ecology. Cambridge (Mass.); L.: Harvard univ. press, 1989. 366 p.

¹⁵³ Слычук В. В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2005. 202 с.

и всей системы государственного управления. Данный подход связывает эффективность управления с систематическим совершенствованием государственной власти, включая и отдельные органы, и систему государственной службы в целом. Речь идет о совершенствовании процесса взаимодействия органов государственного управления, повышении качества государственных услуг, ответственности за достижение результатов¹⁵⁴.

Анализ представленных подходов демонстрирует размытость их границ, перетекание основополагающих принципов эффективной деятельности системы государственного управления из одного подхода в другой. Вместе с тем представители всех перечисленных концепций подчеркивают необходимость добросовестного отношения каждого элемента системы государственного управления к выполнению возложенной на них миссии – достижения стратегических целей государственного управления с наименьшими затратами и в соответствии со стандартами качества.

Несмотря на то обстоятельство, что «право воздействует на управление самим фактом своего существования»¹⁵⁵, следует признать, что в рассмотренных теориях, носящих преимущественно политологический, социологический и экономический характер, вопросы, касающиеся анализа эффективности деятельности государства как явления государственно-правовой действительности, не затрагиваются вовсе.

Исследование проблем эффективности в качестве правовой категории нашло отражение в теоретико-правовых исследованиях российских ученых. Так, еще в 50–80-х годах XX века в научной литературе ставился вопрос о влиянии права на эффективность государственных органов. Среди работ,

¹⁵⁴ Более подробно см.: Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность» и др., 1998. 842 с.; Томилин В. Н. Управление качеством в условиях перехода к рыночной экономике // Стандарты и качество. 1990. № 10; Садлер Дж., Лобанов В. В. Повышение эффективности работы местных органов власти: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 2; Проблемы эффективности работы управленческих органов. М.: Наука, 1973. 437 с.; Тихомиров Ю. А. Управление на основе права и др.

¹⁵⁵ Лунев А. Е. Право и эффективность управления. С. 11.

посвященных этой проблематике, отметим труды В. В. Лазарева, Ю. А. Тихомирова, И. Л. Бачило, А. Е. Лунева, Л. С. Явича, С. С. Студеникина, Ц. А. Ямпольской, С. С. Алексеева, В. В. Цветкова и др.

В правовых исследованиях при определении сущностных характеристик понятий «эффективность» и «результативность» за основу были взяты разработки экономической науки, где эффективность – соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а результативность – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Так, В. Б. Никитин, В. В. Орехов, Л. И. Спиридонов подчеркивали необходимость создания «теории эффективности права как такового...»¹⁵⁶, но при этом не отрицали, что эффективность может рассматриваться идентично и в правовых исследованиях, и в экономических работах – как «достижение высоких результатов при наименьших затратах»¹⁵⁷. Понятие «эффективность» в юриспруденции советского периода (в начале 60–70 годов XX века) было синонимом терминов «целесообразность», «оптимальность», «обоснованность»¹⁵⁸.

Наряду с этой точкой зрения возникает другое представление о категории эффективности в праве. Появляется ряд публикаций, в которых доказывается прямая связь эффективности с достижением цели правового воздействия¹⁵⁹. Со временем все большее число исследователей исходило из признания связи целей нормативных предписаний, измерителей (критериев)

¹⁵⁶ Никитин В. Б., Орехов В. В., Спиридонов Л. И. О возможном подходе к исследованию эффективности правовой нормы // Проблемы социологии права. 1970. Вып. 1. С. 90.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ См.: Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. С. 143; Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой системы // Сов. государство и право. 1970. № 3. С. 41–44; Казимирчук В. П. Право и методы его изучения. М., 1965. С. 200; Пелевин С. Эффективность права и законодательство о разводах // Правоведение. 1971. № 3. С. 98.

¹⁵⁹ См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Сов. государство и право. 1971. № 3. С. 70–71; Шикин Е. П. Основные условия эффективного применения права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 5; Тихомиров Ю. А. Указ. соч.

и результата как единой «триады»¹⁶⁰. В. В. Лазарев использовал еще более широкий подход. Так, в структуру понятия эффективности ученый справедливо включил учет затрат (экономических и временных), а также социальную ценность. Под полной эффективностью правоприменительного акта В. В. Лазарев понимает «достижение всех его целей – ближайших и отдаленных, и конечных, которые выполнены с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с меньшими экономическими затратами и в наиболее короткий срок»¹⁶¹. Таким образом, в литературе эффективность правовых норм неизбежно связывается с эффективностью деятельности органов государственной власти, которые реализуют полномочия в какой-либо сфере.

Теоретические воззрения послужили толчком к формулированию авторских концепций эффективности государственного управления с определенной характеристикой измерителей. Например, Д. А. Кулагин связывает эффективность публичной власти с «мерой достижения цели и решения задач с учетом применения конституционно-правовых средств по достижению таких целей и решения задач по организации, координации и оптимизации структурных элементов публичной власти с учетом условий и факторов, так или иначе влияющих на содержание и результаты этой деятельности»¹⁶². Г. В. Атаманчук¹⁶³ выделяет два вида эффективности сферы

¹⁶⁰ См.: Лебедев М. П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Сов. государство и право. 1963. № 1. С. 29; Михайловская И. Вопросы социологии в уголовном процессе // Сов. юстиция. М. 1970. № 19. С. 11, 12; Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 98.; Шикин Е. П. Основные условия эффективности применения права. С. 5; Ковалев М. И. Пути повышения эффективности криминологических исследований // Вопросы эффективности уголовно-правовых норм: сб. науч. тр. Свердловск, 1978. Вып. 66. С. 9; Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 151; Сабанин С. Н. Проблемы повышения эффективности институтов освобождения от уголовной ответственности или наказания: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1981. С. 47 и др.

¹⁶¹ Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. С. 98.

¹⁶² Кулагин Д. А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Вестник Челябин. гос. ун-та. 2012. № 27 (281). Право. Вып. 32. С. 19.

государственного управления: экономическую и социальную¹⁶⁴. При этом социальная эффективность подразделяется на: общую социальную эффективность¹⁶⁵, специальную социальную эффективность¹⁶⁶ и конкретную социальную эффективность¹⁶⁷.

В контексте правового подхода к эффективности государственного управления поиск лучших способов правового воздействия на качество государственного управления продолжается. На наш взгляд, эффективность государственного управления заключается не только в соотношении использованных ресурсов и полученных результатов, но и в достижении стратегических целей государства, получении социально значимых результатов.

Множественность определений эффективности государственного управления, их синонимичность доказывают необходимость уточнения понятийного аппарата.

В рамках авторского подхода может быть предложено определение **эффективности государственного управления** как *степени достижения правовыми средствами зафиксированных в юридической форме целей государственной политики.*

¹⁶³ Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. М.: Академический проект, 2006. С 411, 412.

¹⁶⁴ Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. URL: <http://www.inor.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

¹⁶⁵ Под общей социальной эффективностью управления Г. В. Атаманчук понимает характеристику результатов и последствий функционирования управленческой системы. Применительно к системе государственного управления этот конструкт характеризует вклад системы государственного управления в качественное развитие общества как объекта управления.

¹⁶⁶ Специальная социальная эффективность является инструментом оценки качества организации субъекта управления с точки зрения его содержательных и структурно-функциональных характеристик (содержание и смысл деятельности; структура, функции, технологии функционирования и т.п.); применительно к системе государственного управления этот показатель призван характеризовать качество функционирования аппарата государственного управления.

¹⁶⁷ Конкретная социальная эффективность соотносится с детальными особенностями организации процесса управления (в случае государственного управления – с конкретными элементами и особенностями функционирования системы государственной машины).

Эффективность деятельности органов государственной власти – категория, раскрывающая причинно-следственную связь между целями и задачами, поставленными в нормативных правовых актах и документах программно-целевого характера, и результатами деятельности органов государственной власти, выраженными посредством количественных и качественных показателей (характеристик).

Признаком эффективности можно считать достижение цели, получение заранее запланированного эффекта. Наоборот, недостижение цели, отсутствие нужного эффекта – свидетельство неэффективности государственного управления.

Поскольку эффективность государственного управления – это комплексная оценка степени достижения запланированных результатов, возникает вопрос о градации этой эффективности (высокая, низкая) и определении того уровня деятельности органов государственной власти, при котором можно в принципе говорить о ее эффективности.

Практика целевых установок и формулирования прогнозируемых эффектов, закрепляемых в нормативных документах, показывает их сведение к количественным значениям: например, рост к 2020 году числа высококвалифицированных работников с тем, чтобы оно составляло *не менее трети от числа квалифицированных работников*; повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников *до 200% от средней заработной платы* в соответствующем регионе¹⁶⁸; достижение к 2021 году 100-процентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2334.

¹⁶⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Следовательно, при оценке эффективности государственного управления большую роль играет определение оценочных шкал критериев эффективности. Шкала характеризует множество возможных оценок и их допустимых изменений. Вывод об эффективности (неэффективности) деятельности органов государственной власти принадлежит нескольким субъектам: инициатору, генератору прогнозируемых социальных эффектов (президент, правительство, органы государственной власти и т.д.) и обществу, населению (граждане, отдельные категории граждан).

При формировании любой понятийной категории требуется ее научное обоснование, раскрытие элементов его содержания. Первым из таких элементов является правовое закрепление целей государства, особенно в такой чувствительной сфере, как социальная. «Цель» в определении эффективности государственного управления является одним из ключевых параметров.

Понятие «цель» применяется в разнообразных науках и, соответственно, имеет множество определений. Так, с позиций философского понимания цель – это категория, обозначающая идеальный или реальный предмет сознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс¹⁷⁰.

Бессмысленно отрицать важность исследования данной категории с позиций правовой науки. Цель в праве – это идеальный, желательный результат, ради которого осуществляется юридическая деятельность¹⁷¹. Юридическая (правовая) цель «есть идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических

¹⁷⁰ Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. 2-е изд., испр. и допол. М.: Мысль, 2010. 736 с.

¹⁷¹ Общая теория государства и права: академ. курс; в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 417.

средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»¹⁷².

В научной литературе проведено немало исследований, посвященных юридическому целеполаганию: определены признаки цели в праве¹⁷³, осуществлена классификация правовых целей¹⁷⁴, выявлено взаимодействие цели с другими правовыми категориями¹⁷⁵, доказана необходимость ее закрепления в каждом нормативном правовом акте.

Несмотря на наличие большого числа теоретических разработок, категория «цель в праве» остается в фокусе теории права. Основной проблемой является отсутствие целеполагания в нормативных правовых актах. Считаю необходимым согласиться с М. Н. Марченко, который рассматривает данную проблему лишь как следствие проблемы более масштабной – отсутствие определения целей всей правовой политики современного Российского государства¹⁷⁶.

Это приводит не только к тому, что субъекты права толкуют цели закона произвольно, в выгодном для них свете, но и влечет ряд других проблем, связанных с правоприменением. Во-первых, сложно четко определить предполагаемый результат, если нет идеи, представления, модели того, к чему нужно стремиться. Во-вторых, если такие цели отсутствуют, возникает правовая неопределенность в вопросе выбора системы правовых средств для достижения целей законодательного акта. Соответственно, правовые средства либо не будут выбраны, либо будут выбраны

¹⁷² Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 44.

¹⁷³ Более подробно см.: Казимирчук В. П. Право и методы его изучения. С. 45, 46.

¹⁷⁴ Общая теория государства и права: академ. курс; в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. С. 419.

¹⁷⁵ Керимов Д. А. Категория цели в советском праве // Правоведение 1964. № 3; Самошенко И. С., Никитинский В. И. Цели правовых норм — масштаб оценки и их эффективности // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 19 С. 55–58; Насырова Т. Я., Лазарев В. В. Телеологическое толкование советского закона и правотворчество // Правоведение. 1988. № 2 и др.

¹⁷⁶ Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. С. 421.

неправильно. В-третьих, не ясно, к какому состоянию общественных отношений следует стремиться органам государственного управления¹⁷⁷.

В связи с вышесказанным полагаем важным правовое опосредование целей государства исходя из необходимости соотнесения их с результатами деятельности органов государственной власти.

Как правило, категория «цель в праве» рассматривается в тандеме с категорией «правовые средства». Добиться цели можно при помощи необходимых инструментов, в данном случае – правовых средств. Так, В. И. Никитинский подчеркивает, что «соответствие избранных правовых средств цели – необходимая предпосылка эффективности... неправильный выбор средств исключает или снижает эффективность правового регулирования, только неразрывное единство потребности, средств и путей действия образует, по существу, содержание цели»¹⁷⁸.

Сегодня под правовыми (юридическими) средствами понимается «совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей»¹⁷⁹. Таким образом, правовое регулирование начинается с определения цели и заканчивается достижением конкретного результата. Однако результат может соответствовать поставленной цели, не соответствовать ей или соответствовать в какой-либо части. Исходя из этого делается вывод об эффективности/неэффективности.

Теория правовых средств как одно из новых и относительно самостоятельных направлений в структуре общей теории права характеризуется «творческим применением специально-юридических

¹⁷⁷ Более подробно вопрос целеполагания будет рассмотрен в третьей главе на примере конкретных отраслей социального законодательства.

¹⁷⁸ Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. С. 12, 13.

¹⁷⁹ Малько А. В., Шундииков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. С. 67.

методов исследования правовой действительности»¹⁸⁰. Структура правовых средств включает: 1) с точки зрения М. Н. Марченко, инструменты нормы, установления и деяния – технологии¹⁸¹; 2) с точки зрения А. В. Малько¹⁸², фрагменты идеального (инструменты, средства-установления – субъективные права, обязанности, льготы, запреты, поощрения, наказания и т.д.) и фрагменты реального (технологии, средства-деяния, направленные на использование инструментов).

Анализ смысловых значений термина «правовые средства» показал, что в него включается широкий спектр правовых категорий. Например, Б. И. Пугинский относит к правовым средствам такие разнопорядковые явления, как «юридическое лицо, правоспособность, дееспособность, вина, договор, меры ответственности, способы защиты прав, внедоговорное обязательство, меры оперативного воздействия, юридическая фикция, презумпция, представительство и др»¹⁸³. В. А. Сапун под правовыми средствами понимает дозволения, запреты, позитивные обязывания¹⁸⁴, а Ю. Б. Батурина – «иск, законодательную инициативу, отрешение Президента от должности на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения, согласительные комиссии, референдум, официальное толкование норм права, жалобу, теорию разделения властей»¹⁸⁵ и т.д.

Как правило, данный термин применяют только в научных работах, однако в последнее время он встречается и в нормативных актах. Но об определении его юридической сути речь не идет; он используется только для

¹⁸⁰ Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 297.

¹⁸¹ Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. С. 428

¹⁸² Комаров С. А. Малько А. В. Теория государства и права: крат. учебник для вузов. М.: Норма: ИНФРА-М. М., 1999. 440 с.

¹⁸³ Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 91, 92.

¹⁸⁴ Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. С. 40.

¹⁸⁵ Батурина Ю. Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 128–133.

обозначения тех федеральных законов, которыми следует руководствоваться в данном случае¹⁸⁶.

Не ставя целью настоящего исследования фиксацию смысловых границ категории «правовые средства», автор полагает, что данная категория применима для раскрытия понятия «эффективность деятельности органов государственной власти», поскольку показывает, что в рамках этой деятельности присутствует лишь заранее определенный и допустимый набор юридических средств.

Как правило, в теории юридическое целеполагание означает стремление к какому-то идеальному, абстрактному, желаемому результату. На современном этапе развития права, по мнению диссертанта, все большее значение приобретают конкретные результаты в социальной сфере. Именно модель будущего социального эффекта, к которому стремится государство, и является его целью, однако она (цель) тем не менее нуждается в нормативной регламентации. Запланированный социальный эффект обуславливает поиск необходимых правовых средств, детерминирует деятельность государственного управления на его достижение.

Такая модель целеполагания отражена в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Напомним, что речь идет о таких целях, как: а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской

¹⁸⁶ Так, в приказе Минэкономразвития России от 31.05.2017 № 262 «Об утверждении Порядка ведения реестров субъектов малого и среднего предпринимательства - получателей поддержки и Требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами» содержатся требования к правовым средствам, под которыми подразумевается:

1) обязанность ведения реестров в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

2) обеспечение обработки персональных данных получателей поддержки в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;

3) запрет разглашения информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федерации; б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет); в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации; д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно; е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа; ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере; з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%; и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами (п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204).

Учитывая, что эффективность государственного управления автор связывает с социальным эффектом, достигнутым в результате деятельности органов государственной власти, необходимо определить понятие социального эффекта. При этом уместно напомнить, что «сознательная деятельность людей всегда определяется теми *целями*, которые они ставят перед собой»¹⁸⁷.

В качестве юридически значимого понятия предлагается авторское определение **социального эффекта**: *существенное изменение социально значимых показателей, отражающих состояние общества в целом, а также положение в нем отдельной личности*. Социальный эффект – это

¹⁸⁷ Более подробно см.: Асмус В. Ф. Собрание сочинений (в семи томах). Т. 3: Логика. М., 2014. С. 34.

качественные модификации образа жизни общества, взаимосвязей людей, их убеждений, ценностей, возможностей реализоваться, окружающей среды, уровня образованности, качества медицинской помощи, физической безопасности, уверенности в будущем и т.д.

Несмотря на то, что для определения социального эффекта от тех или иных действий (деятельности) используются не только правовые характеристики, но и, прежде всего, количественные показатели, включая тенденции, полученные экономической и социологической наукой, статистические данные, сама категория «социальный эффект» вполне применима при раскрытии сущности социального государства, выявления качества осуществления им социальной функции, при определении приоритета одних функций государства по отношению к другим на конкретном историческом этапе.

В связи с этим важен системный подход к правовому закреплению целей социальной политики государства и полномочий органов государственной власти для реализации этих целей. Добавим, что их формализация требует выстраивания иерархии целей и задач. При этом существенным условием правового закрепления социальных эффектов является необходимость глубокого анализа возможностей ресурсного обеспечения, прогнозирования рисков и правового механизма реализации.

Социальные эффекты объективируются в результате реализации государственных программ или проектов, однако предварительную юридическую формализацию они получают в виде закрепляемых в таких программах целевых установок и стратегических ориентиров. Как правило, программные документы имеют прогнозный характер; однако содержащийся в нормативных правовых актах прогноз дальнейшего развития, не подкрепленный анализом возможностей ресурсного обеспечения, выявлением рисков, определением правового механизма реализации и компетенции управленческого аппарата, снижает вероятность достижения прогнозируемого социального эффекта.

В связи с этим при планировании заданного социального эффекта необходимо понимать его сущность, которая может быть охарактеризована следующими признаками: а) это определенный социальный результат, выражающийся в изменении уровня и качества жизни населения; б) этот результат может быть позитивным или негативным; в) он может быть значительно отложен во времени; г) он имеет долговременный характер.

Резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод о прямой взаимосвязи эффективности государственного управления и социального эффекта, достигнутого в результате деятельности органов государственной власти. Считаем необходимым и обязательным при планировании социально значимых результатов учитывать обеспеченность ресурсами материального, цифрового, финансового, кадрового, информационного характера и т.д. Без необходимого обеспечения социальный эффект будет совершенно иным, чем изначально планировалось.

Очевидно, что модель социального эффекта (планируемый результат деятельности) может выступать в роли цели, а цель, отражая ценностные ориентиры общества, требует высокой степени определенности, т.е. нормативного закрепления. При этом следует иметь в виду разницу понимания цели-идеала¹⁸⁸ и конкретных целей деятельности¹⁸⁹ (в данном случае – в социальной сфере). Если конкретные цели деятельности (например, образование людей старшего возраста) могут быть реализованы органами государственной власти, то цели-идеалы (образованность всех

¹⁸⁸ Цели-идеалы закреплены в таких международных актах, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.; Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г., а также в конституциях государств.

¹⁸⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством Российской Федерации 29.09.2018 // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, разработанный Минэкономразвития России // Вестник ценообразования и сметного нормирования. 2018. Вып. 11.

граждан страны) достижимы только в результате совокупной реализации конкретных целей.

Н. Н. Трубников, исследуя логические и гносеологические основания человеческой деятельности, выраженные в категориях «цель-средство-результат», пришел к выводу о превалирующей роли используемых средств: «только средства способны оправдать цель, поскольку результат человеческой деятельности есть функция средства, а не функция цели»¹⁹⁰. Важность выбора надлежащих средств для достижения результата очевидна – количественные показатели, традиционно используемые в качестве ключевых маркеров эффективности, не в полной мере демонстрируют степень достижения эффекта, желаемого на данном этапе развития государства. Соответственно, выбор правовых средств обусловлен предполагаемым социальным эффектом, который детерминирует деятельность государственного управления на его достижение. А это значит, что наличествует четкая взаимосвязь *цели деятельности* органов власти, *правовых средств* и достигнутого *социального эффекта*.

В основу современной методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере должна быть положена иерархия целей и задач социальной политики государства и распределение по ее уровням соответствующих методов оценивания.

Инструментами научно обоснованных методик оценки эффективности государственного управления социальной сферой выступают **критерии эффективности**.

В науке разработано понятие критериев в управлении, согласно которым «критерии — это мерилa оценки, наиболее существенные, часто комплексные показатели, позволяющие определить, классифицировать, оценить те или иные существенные аспекты управленческой

¹⁹⁰ Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М. Высшая школа. 1968. С. 8.

деятельности»¹⁹¹. Они раскрывают ту или иную сторону управления, могут характеризовать внутренний управленческий цикл, часть системы управления или всю управленческую систему.

Известно несколько подходов к разработке критериев в управлении социально-экономическими процессами: частный, универсальный и ситуационный¹⁹².

Частный подход используется, как правило, при оценивании отдельных звеньев системы и основывается на одном локальном критерии (социальная защищенность; обеспеченность местами в школах, больницах; доходы; структура собственности). Существенным недостатком данного подхода признается определенная «однобокость» при анализе многофакторных социально-экономических отношений. Его применение не гарантирует полноту и объективность оценки, поэтому он чаще используется при мониторинге.

Универсальный подход, наоборот, оценивает систему управления с применением интегративных критериев; они раскрываются с помощью локальных показателей, количество которых может быть весьма велико. При этом возникает определенная конкуренция локальных показателей. В зависимости от цели управленческой деятельности определяются нормативы значимости показателей – их вес, исходя из которого может быть определен главный или собирательный критерий, а остальные ранжируются в соответствии с установленной значимостью.

Ситуационный, или прагматический подход заключается в признании общей полезности управленческого воздействия. Используются критерии сопоставительного характера, из которых следует: если состояние объекта управления улучшилось вследствие управленческого воздействия хотя бы по одному показателю, а по остальным ухудшения не было, то такое воздействие признается эффективным. Данный подход разработан на основе

¹⁹¹ Энциклопедия государственного управления в России: в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова. Т. I. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 387–389.

¹⁹² Там же. С. 386.

закона Парето, или принципа 20/80, который гласит: «20 процентов усилий дают 80 процентов результата, а остальные 80 процентов усилий – лишь 20 процентов результата». Данное эмпирическое правило используется как базовая установка в анализе факторов эффективности какой-либо деятельности и оптимизации её результатов: правильно выбрав минимум самых важных действий, можно быстро получить значительную часть от планируемого полного результата, при этом дальнейшие улучшения неэффективны и могут быть не оправданны¹⁹³.

Однако ни один из рассмотренных подходов не дает объективной оценки управляющего воздействия. Как правило, учитывается лишь определенная грань управленческой деятельности. Целесообразнее применять все подходы сразу, несмотря на кажущуюся непоследовательность, нелогичность такого способа. Но даже в случае применения всех вышеописанных подходов оценка не будет полной; определенный процент управленческой деятельности останется неучтенным.

Основным инструментом оценки эффективности любой деятельности является некий существенный признак, на основании которого производится оценка, – критерий эффективности.

Особенности критериев эффективности органов государственной власти заключаются в:

1) достижении баланса между множеством количественных и качественных показателей, обеспечении их сопоставимости, непротиворечивости, логичности;

2) противоречии, выражающемся, с одной стороны, в стремлении к оптимальному уменьшению объема критериев без ущерба целостности оценки объекта (в идеале – к единому интегральному критерию), с другой – в стремлении учесть все управленческие усилия.

¹⁹³ Закон Парето или Принцип 80/20. Ричард Кох // Сайт Центра гуманитарных технологий. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/481> (дата обращения: 25.09.2019).

В нормотворческой практике употребление терминов «критерий» и «показатель» в качестве синонимов считаем методологически неверным. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»¹⁹⁴ термин «критерий» определяет количественные параметры, в то время как в документах, устанавливающих показатели эффективности деятельности региональных и муниципальных органов власти¹⁹⁵, количественные параметры определены термином «показатели».

Выход из сложившейся терминологической «путаницы» состоит в четкой дифференциации понятий: под термином «критерий» следует понимать качественную сторону деятельности органа власти, а под термином «показатель» – количественную. При этом проблема определения критериев возникнет в том случае, когда недостаточно изучена сущность объекта (качественный аспект), а проблема показателей – когда становится ощутимой неполнота отражения статистикой явления этой сущности (количественный аспект)¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1417.

¹⁹⁵ Речь идет об Указе Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35. Ст. 4774. Документ утратил силу); постановлении Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 46. Ст. 6350. Документ утратил силу); Указе Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003); постановлении Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490).

¹⁹⁶ Более подробно см.: Энциклопедия государственного управления в России. С. 389.

Нередко при решении задач в одной науке исследователи обращаются к достижениям в других (например, технических, математической теории управления, в которых решены общие законы управления). Речь идет об оптимизационном подходе к управлению. Термин «оптимальный» означает «наилучший», «совершенный», «наиболее благоприятный». Таким образом, оптимум – это максимум эффекта при минимуме затрат в конкретных условиях времени и пространства¹⁹⁷. Следовательно, критерий оптимальности – это признак, по которому функционирование системы признается наилучшим (экстремально успешным) из возможных альтернатив¹⁹⁸.

Применение оптимального критерия предполагает полную реализацию целей управленческой деятельности при минимуме экономических, трудовых и материальных затрат в максимально короткое время. Как правило, оптимальный критерий выражается количественными параметрами¹⁹⁹, однако иногда применяются порядковые (качественные). Данный критерий используется преимущественно в математических моделях и опосредуется математической формулой, при которой значение цели деятельности характеризуется предельно достижимым эффектом моделируемого объекта²⁰⁰. Другим возможным выражением критерия оптимальности является шкала оценок полезности, ранжирования предпочтений и т.д.

Если с середины прошлого века задачей исследователей было доказательство возможности и необходимости перенесения категории «эффективность» в теорию права, то современный этап развития правовых

¹⁹⁷ Общая теория государства и права: академ. курс. С. 146.

¹⁹⁸ Энциклопедия государственного управления в России. С. 387, 389.

¹⁹⁹ См.: Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1996. 701 с.

²⁰⁰ Более подробно о математической функции определения оптимальных критериев государственного управления см.: Бажин И. И., Маленькая М. А. Методика оценки эффективности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации: монография. Н. Новгород. Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы. 2009. 72 с.; Ахременко А. С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения // Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113–135.

исследований заключается в поиске правового опосредования измерителей — критериев эффективности. Анализ исследований по данной тематике позволяет выделить общетеоретический правовой подход, предъявляющий требования к качеству правовых регуляторов как необходимому условию эффективности государственного управления.

Так, с позиций общетеоретического подхода Н. В. Путило выделяет формально-юридические критерии социального государства, к которым справедливо относит: 1) закрепление принципа социального государства; 2) отражение в конституции перечня социальных прав; 3) особенности конституционного статуса социальных прав; 4) закрепление возможности применения норм международного права в национальной правовой системе; 5) законодательное установление обязанностей государства в социальной сфере и механизма их реализации; 6) конституционное закрепление правовых гарантий реализации социальных прав (нормы, устанавливающие общие требования к экономическому устройству государства, налогообложению, процессам перераспределения); 7) законодательную конкретизацию механизма реализации социальных прав; 8) конституционное закрепление особых институтов, характерных для социального государства; 9) наличие особых органов государственной власти и иных структурных элементов; 10) закрепление принципа правового государства; 11) состояние социального законодательства²⁰¹. Считаем, что данные социально-оценочные измерители могут быть положены в основу деятельности органов государственного управления социальной сферы, поскольку позволяют осуществить юридическую формализацию элементов оценивания его эффективности.

В русле указанного подхода Е. С. Аничкин выделяет критерии эффективности правовых регуляторов, обеспечивающих: «1) действенность правового обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку последние “определяют смысл, содержание и

²⁰¹ Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права 2016. № 1. С. 4.

применение законов” (ст. 18 Конституции РФ); 2) стабильность, т.е. длительность действия закона при редкости внесения в него изменений и дополнений; 3) низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с нормами закона; 4) отсутствие актов прокурорского реагирования с требованиями отмены закона либо внесения в него изменений и дополнений, прецедентов оспаривания закона в суде, фактов признания отдельных норм закона неконституционными; 5) завершенность регулирования соответствующих общественных отношений, в том числе посредством своевременного развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных актах; 6) соответствие закону принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов; 7) достижение цели (целей) принятия соответствующего закона; 8) беспробельность законодательного регулирования определенных общественных отношений»²⁰². Необходимо отметить, что указанные критерии излагаются автором с позиций конституционного законодательства; вместе с тем они обладают универсальным характером исходя из главенствующей роли данной отрасли в правовой системе Российской Федерации.

Ю. В. Оносов²⁰³ рассматривает технико-юридическое качество нормативного регулирования как критерий эффективности его исполнимости правоприменителями.

И. В. Тепляшин и Г. Г. Фастович в своем исследовании сосредоточились на классификации критериев эффективности государственных механизмов, среди которых выделили: 1) количественные и качественные критерии; 2) по степени динамичности: критерии, подлежащие изменению в правовых реалиях (преодоление последствий мирового

²⁰² Аничкин Е. С. Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 4.

²⁰³ Оносов Ю. В. Технико-юридическое качество нормативного правового акта как критерий его эффективности // Вестник Нижегородской акад. МВД России. — 2012. — № 18. С. 37–40.

экономического кризиса) и статичные, т.е. сохраняющие важные жизненные установки и ценности (глава 1 Конституции РФ); 3) по сферам действия государственного механизма: организационно-управленческие, экономические, социальные, контрольно-надзорные и т.д.²⁰⁴

Иные характеристики критериев положены в основу исследования Г. В. Атаманчука. Для оценки деятельности органов государственной власти он использует пять основополагающих критериев: 1) целеориентированность; 2) затраты времени на решение управленческих вопросов; 3) стиль функционирования государственно-управляющей системы; 4) сложность организации субъекта государственного управления, его подсистем и звеньев; 5) издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управляющей системы²⁰⁵.

К. В. Давыдов также классифицирует критерии эффективности по нескольким основаниям. Так, в зависимости от субъектного состава он предлагает разграничить критерии эффективности деятельности: 1) государственного органа, 2) его структурных подразделений и 3) конкретных государственных служащих. С позиций «процесс – результат» автор выделяет: 1) критерии эффективности управленческих процессов; 2) критерии эффективности управленческих результатов, причем последние, в свою очередь, могут быть поделены на: 2.1) показатели непосредственных результатов; 2.2) показатели отдаленных, итоговых результатов. По характеру источника оценки он выделяет: 1) внутренние показатели (подразумевают оценку процессов и результатов самими государственными органами и государственными служащими); 2) внешние показатели²⁰⁶.

Весьма интересна позиция, высказанная учеными Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования; они предложили

²⁰⁴ Тепляшин И. В., Фастович Г. Г. Критерии эффективности государственного механизма: общетеоретический анализ // Общество и право. 2011. № 4 (36) С. 45.

²⁰⁵ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. С. 580.

²⁰⁶ Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография. М. : NOTA BENE., 2010.

использовать единый интегративный количественный подход к оценке качества и успешности государственных политик и управления. Так, авторами определен высший критерий качества государственного управления – предельный критерий жизнеспособности страны. По мнению ученых, «основная ценность для живого организма – это жизнь. По этой аналогии высшая ценностно-целевая номинация для государственности заключается в формуле – страна должна быть»²⁰⁷. Ученые основывают вычисление коэффициента жизнеспособности как произведение трех показателей сущностных признаков государства: территории, народонаселения и качества государственного управления²⁰⁸.

Взяв за аксиому «ценность цели правового регулирования»²⁰⁹, к достижению которой направлена деятельность государственного управления, способами ее достижения они называют правовые ограничения или стимулы. Например, социальный эффект – увеличение народонаселения Российской Федерации; исходя из этого цель правового регулирования – повышение рождаемости в Российской Федерации, способы достижения которого: 1) правовые ограничения (запрет аборт, налог на бездетность и т.д.) или 2) правовые стимулы (выделение дополнительной государственной поддержки при рождении ребенка, пособия при рождении детей, выделении обязательных мест в дошкольных учреждениях и т.д.). Иными словами, аксиологический вопрос – «что хотим получить?», а вопрос эффективности – «как это сделать?», т.е. эффективность есть своеобразный коэффициент полезного действия, продуктивность, производительность социальной ценности правовых стимулов и ограничений. Таким образом, эффективность как бы проистекает из социальной ценности, а подтверждает ее сам способ (критерий, мерил) измерения степени эффективности.

²⁰⁷ Качество и успешность государственных политик и управления: науч. монография / В. И. Якунин и др. М.: Научный эксперт, 2012. С. 12.

²⁰⁸ Там же.

²⁰⁹ Более подробно см.: Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 700–702

Важность критериев как системы измерителей эффективности государственного управления, которые отражают степень достижения целей деятельности, отмечали многие исследователи²¹⁰.

В связи с этим к критериям эффективности предъявляются определенные требования как к деятельностным индикаторам достижения социального эффекта: субстанциональность (или существенность — выявление реально достигнутого результата); конкретность (недвусмысленность; критерии не подлежат расширительному или двоякому толкованию); истинность (надежный источник фактических данных социального развития); сопоставимость (обеспечение сравнимости статистических показателей); согласованность (непротиворечивость, совместимость; связанность, сбалансированность критериев между собой). Очевидно, что эти требования подлежат учету при составлении перечня критериев эффективности.

Краткие выводы

1. Представленный анализ теоретико-правовых воззрений отечественных и зарубежных исследователей на категорию «эффективность» государственного управления, вкуче с анализом правоприменительной практики достижения целей в социальной сфере, позволил прийти к выводу о том, что эффективность государственного управления заключается не только в соотношении использованных ресурсов и полученных результатов, но и в достижении стратегических целей государства.

2. В результате проведенного исследования дано авторское определение понятия эффективного государственного управления. **Эффективное государственное управление** — это степень достижения правовыми средствами зафиксированных в юридической форме целей

²¹⁰ Емельянов Ю. Н., Козаченко И. Я., Соколов А. Ф. Об изучении эффективности наказания // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. Свердловск, 1976. Вып. 49. С. 34.; Плохова В. И. К вопросу о понятии и критериях эффективности уголовного наказания // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. Свердловск, 1976. Вып. 49. С. 15.

государственной политики. Ее величина находится в прямой зависимости от следующих фактов: 1) юридической силы акта, закрепляющего цели; 2) социальной значимости результатов государственного воздействия; 3) достаточности организационных, материальных и иных ресурсов.

3. В понятийно-категориальный аппарат юридической науки вводится термин «социальный эффект», под которым предлагается понимать *существенное изменение социально значимых показателей, отражающих состояние общества в целом, а также положение в нем отдельной личности.* В качестве социально значимых критериев могут быть использованы индикаторы, применяемые при определении Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). При таком подходе социальный эффект может быть охарактеризован следующими признаками: а) это определенный социальный результат, выражающийся в изменении уровня и качества жизни населения; б) он может быть и позитивным и негативным; в) он может быть значительно отложен во времени; г) он имеет долговременный характер.

4. Доказана взаимозависимость и взаимообусловленность таких категорий, как «цель», «правовые средства» и «социальный эффект». Проведенный анализ показал взаимосвязь социального эффекта, достигнутого в результате деятельности органов государственной власти, с характеристикой их работы в качестве эффективной или неэффективной. Планируемый социальный эффект обуславливает выбор правовых средств, детерминирует деятельность государственного управления на его достижение. Акцентируется внимание на установленной закономерности взаимосвязи *цели деятельности* органов власти, используемых *правовых средств* и достигнутого *социального эффекта.*

5. В основу современной методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере должна быть положена иерархия целей и задач социальной политики государства и распределение по ее уровням соответствующих методов оценивания.

6. Исследована правовая основа критериев эффективности деятельности органов государственного управления, которые выступают инструментами методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере. В связи с этим определены требования к критериям эффективности как к деятельностным индикаторам достижения социального эффекта.

§ 4. Исторические аспекты в развитии института оценивания эффективности государственного управления в России в XX веке

Суждения о результатах государственного управления основываются на элементарном анализе окружающей действительности. Каждый человек имеет собственное ценностное отношение к государственному управлению, исходя из уровня благосостояния, общественной безопасности (правопорядка), развития систем здравоохранения и образования, уровня социальной поддержки, экономики в целом, международного положения и т.д. Однако мнение граждан субъективно, в отличие от квалифицированной оценки качества государственного управления.

Исследование исторических аспектов развития российской государственности позволяет обнаружить закономерности между использованными управленческими механизмами и степенью их влияния на состояние дел в социальной и других сферах.

Исторический анализ демонстрирует разные способы государственного управления; при этом одни из них отмечены небывалым взлетом управленческого уровня, что выразилось в росте благополучия населения, увеличении темпов развития экономики и независимости страны, другие, наоборот, приводили к обнищанию жителей, развалу экономики, ослаблению позиций страны на международной арене.

Необходимо отметить, что в России, как и во многих других странах, смена власти (государственные перевороты) происходили быстро и

стремительно, но при этом далеко не всегда кардинально изменялись способ государственного управления и модель государственного устройства. Исключением стал XX век.

Система государственного управления России в течение одного только XX века была дважды подвергнута практически полному разрушению с последующим кардинальным переустройством. В начале века монархическая форма правления сменилась «диктатурой пролетариата», а точнее – эпохой полного государственного контроля и плановой экономики, а в конце века в стране произошли реформы противоположного характера, т.е. централизованная плановая система трансформировалась в рыночную экономику.

Такие потрясения вряд ли способствовали эффективности государственного управления, не говоря уже о технологиях оценивания этой эффективности. Однако с момента формирования и укрепления государственности оценка становится инструментом регулирования внутренних управленческих процессов. При этом не всегда процесс оценки государственного управления воспринимался как самостоятельная стадия его совершенствования.

Оценивание эффективности государственного управления в дореволюционный период. Государственное управление в царской России конца XIX – начала XX веков имело определенные особенности. Управление делилось на верховное, выполняемое лично Монархом, и подчиненное, принадлежащее отдельным правительственным учреждениям²¹¹. Верховная власть никакой оценке, естественно, не подвергалась.

К центральным органам подчиненного управления принадлежали министерства и управления, «имъ равныя»²¹². Учитывая, что «действительное управление делами» осуществлялось преимущественно на уровне «управления подчиненного», наибольший интерес представляет

²¹¹ Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. С. 8.

²¹² Там же. С. 128.

изучение правовых основ оценки деятельности министерств и равных им управлений.

Деятельность министерств была регламентирована в специальном законе под названием «Общее учреждение Министерств»²¹³. Согласно указанному документу, эта деятельность оценивалась на основании ежегодных отчетов. § 177 упомянутого Закона закреплял три вида отчетов для всех министерств: о суммах; о делах; о видах и предположениях к усовершенствованию каждой части.

В отчете о суммах оценивалась экономическая деятельность министерства. Учету подлежали все денежные обороты по «ежегодному расписанию» и по чрезвычайным назначениям. Отчет проверялся Казначейством в соответствии с «ежегодным расписанием».

Годовой отчет о делах министерств содержал оценку их деятельности по предметам ведения, причем в Законе содержится указание на «наиболее важные направления» (отчет о текущей деятельности приводился в форме таблицы и значительного влияния на общую оценку не имел). Годовой отчет о делах вносился на рассмотрение в Государственный Совет, рассматривался в его Департаментах и с примечаниями поступал на утверждение Общего Собрания Государственного Совета, а потом передавался в печать для «всеобщего известія»²¹⁴.

Третий отчет касался повышения эффективности деятельности министерств. Он был самым важным, представлялся лично Государю Императору каждым из министров и назывался «о видах и предположениях его к усовершенствованию вверенной ему части»²¹⁵ государственного управления. По результатам рассмотрения отчетов министр мог быть привлечен к ответственности.

²¹³ Полное собрание Законов Российской империи. Собрание Первое: в 50 т. Т. XXXI (1810–1811). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 687.

²¹⁴ Полное собрание Законов Российской империи. С. 701.

²¹⁵ Там же. С 702.

Характерной особенностью правового положения министров Российской Империи являлась их персональная ответственность за состояние дел в управляемой сфере. В Правилах об ответственности министров²¹⁶ устанавливались: «1) предметы ответственности; 2) порядок, коим она производится и 3) ее последствия»²¹⁷. Правовым содержанием предметов ответственности было, во-первых, превышение власти, что заключалось в отмене «законов, уставов или учреждений, или в самовольном предписании оных», во-вторых, бездействие, небрежение, попустительство, приведшее к Государственному ущербу или злоупотреблению. Исследование объективной стороны бездействия, установление причинной связи с ущербом или злоупотреблением было обязательным. В-третьих, фальсификация отчетов. Иных «предметов» не предусматривалось. При определении «превышения» существовало много исключений. Так, превышением власти не считается действие (бездействие): 1) если на то получено указание Верховной власти; 2) в случае «необходимости» имелось в виду обеспечение безопасности; 3) если впоследствии по представлению Министра получено будет разрешение Правительствующего Сената или Высочайшее утверждение на совершенные действия.

Последствий привлечения к ответственности было два: если министр не нанес государственного ущерба, то он лишался Высочайшего доверия и звания; если же был нанесен ущерб и вина министра подтверждались следствием, то дело передавалось Верховному Уголовному Суду.

Необходимо отметить, что ответственность должностных лиц в Российской империи делилась на уголовную, гражданскую и дисциплинарную. И если в привлечении к первым двум видам у должностных лиц были значительные преимущества, то в отношении дисциплинарной ответственности чиновничество было лишено элементарных гарантий.

²¹⁶ Глава V Закона «Общее учреждение Министерствъ» // Полное собрание Законов Российской империи. С. 709.

²¹⁷ Там же.

По аналогичной схеме к ответственности привлекались директора, начальники отделений и прочие чины, состоявшие на службе и имевшие распорядительную и исполнительную власть.

Анализ Правил об ответственности показал, что деятельность государственного управления Российской империи оценивалась с большой долей субъективизма. Только ряд нарушений установленных норм и явное ухудшение дел в управляемой сфере (по сравнению с предыдущими периодами времени) служили основанием для привлечения министров к ответственности.

Таким образом, на этом историческом этапе правовой подход к оцениванию управленческой деятельности только зарождается. О возникновении оценочных технологий говорить нельзя; это дело далекого будущего.

Обязательное введение отчетности, которая носит регулярный характер и имеет собственную структуру (отчет о текущей деятельности; общий годовой отчет о состоянии дел в сфере и самое важное, на наш взгляд, – определение путей совершенствования), а также некоторая информационная открытость (опубликование годового отчета «для всеобщего известия») позволяют сделать вывод о возникновении предпосылок создания системы оценки эффективности государственного управления.

Оценивание эффективности государственного управления в советский период. На ранних стадиях формирования советской государственности вопрос об оценивании эффективности государственного управления не стоял. Вновь возникшему государству еще предстояло учредить органы государственного управления, возродить разрушенную экономику.

Однако с момента создания системы государственного управления Советского Союза решение вопросов оценка деятельности государственного аппарата и, главное, скорость и жесткость реакции на невыполнение требований высших должностных лиц государства превосходят царскую систему в несколько раз.

Слом старой системы государственного управления требовал срочных мер по созданию новой. Постановлением ЦИК СССР от 12.11.1923 было утверждено «Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР»²¹⁸, установившее систему государственного управления определенными отраслями на всей территории Советского Союза. Были образованы народные комиссариаты, которые делились на общесоюзные (единые для всего Союза ССР²¹⁹) и объединенные народные комиссариаты Союза ССР²²⁰. В свою очередь, общесоюзным народным комиссариатам подчинялись одноименные народные комиссариаты союзных республик (двухуровневая система руководства).

Народные комиссариаты осуществляли общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений, надзор за ними в области исполнения законов и распоряжений высших органов Союза ССР, а также принятие надлежащих мер к немедленному устранению неправильных действий. Какие-либо нормативно-определенные критерии отнесения действий к правильным или неправильным отсутствовали. Оценивалась только их идейная составляющая, которая должна была вписываться в рамки марксистско-ленинской идеологии.

Во главе каждого народного комиссариата Союза ССР стоял избираемый и отзываемый Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР Народный Комиссар, которому принадлежало руководство и управление народным комиссариатом Союза ССР, а равно контроль и надзор за всеми подчиненными учреждениями и лицами. Народный комиссар был вправе единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим его ведению. Вместе с тем внушительные властные полномочия народных

²¹⁸ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 299.

²¹⁹ Общесоюзными народными комиссариатами Союза ССР являлись народные комиссариаты: Иностранных Дел; по Военным и Морским Дела; Внешней Торговли; Путей Сообщения; Почт и Телеграфов.

²²⁰ К Объединенным народным комиссариатам Союза ССР относились народные комиссариаты: Высшего Совета Народного Хозяйства; Внутренней Торговли; Труда; Финансов; Рабоче-Крестьянской Инспекции.

комиссаров могли быть в некоторых случаях ограничены. Так, при каждом народном комиссаре действовал специальный орган – коллегия, ее члены назначались Советом Народных Комиссаров Союза ССР (далее – СНК СССР). Если решение народного комиссара не находило поддержки у членов коллегии, то они (коллективно или по отдельности) имели право его обжаловать в СНК СССР. Однако остановить исполнение решения народного комиссара они не могли.

Деятельность народных комиссариатов оценивалась на основании отчета, который представлял Уполномоченный народных комиссариатов. В соответствии со строгой иерархией уполномоченные информировали вышестоящие исполнительные комитеты (п. 12 постановления ЦИК СССР от 12.11.1923 «Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР»).

Особенностью оценки деятельности советских органов государственного управления являлось наличие нескольких субъектов оценивания, один из которых принадлежал к вышестоящему звену исполнительной власти, а другой – к партийным органам.

Гарантией эффективной государственной политики народных комиссариатов служил институт персональной ответственности и высших должностных лиц, и рядовых чиновников. Как правило, положения об ответственности были зафиксированы в нормативных актах. Так, народные комиссары Союза ССР были ответственны перед Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР (далее – ЦИК СССР), его Президиумом и СНК Союза ССР за состояние дел в управляемой сфере (п. 22 постановления ЦИК СССР от 12.11.1923 «Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР»). В соответствии с Положением о прокуратуре Союза ССР²²¹, утвержденным постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933, Прокурор Союза ССР был ответственен перед СНК СССР, ЦИК СССР и его президиумом. За малейшее нарушение директив

²²¹ Собр. законодательства СССР. 1934. № 1. Ст. 26.

партии и правительства работники прокуратуры и НКВД, «не взирая на лица, привлекались к суровой судебной ответственности»²²².

Рядовые чиновники каждого комиссариата также несли личную ответственность за точное соблюдение сроков и прочих требований и поручений СНК СССР²²³.

Таким образом, оценка осуществлялась с момента становления советской власти, однако как соответствующая процедура государственного управления она не рассматривалась. Более того: совпадающие объемы понятий контроля и оценки по некоторым параметрам не предполагали выделения данного процесса в самостоятельную стадию.

С 1946 г. народные комиссариаты СССР были преобразованы в министерства СССР и, соответственно, наркомы переименованы в министров²²⁴. Официальной причиной такого преобразования было введение общепринятых в международной практике наименований государственных органов управления²²⁵.

С момента внедрения государственной плановой экономики²²⁶ пятилетние планы развития народного хозяйства СССР охватили практически всю экономику страны.

Оценка результатов достижения (недостижения) плановых показателей стала основным видом деятельности для целой структуры органов государственного контроля. А. Ф. Ноздрачев отмечал, что сутью контроля являлось систематическое и всеобъемлющее сравнение государственного

²²² Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 17.11.1938 № 81 «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия» // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

²²³ См.: п. 5 постановления СНК СССР от 17.02.1924 «Правила о порядке и сроках исполнения поручений Совета Народных Комиссаров Союза ССР» // Систематическое собр. действующих законов СССР. Книга первая. М., 1926.

²²⁴ Закон СССР от 15.03.1946 «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик — в Советы Министров союзных и автономных республик» // Ведомости ВС СССР. 1946. № 10.

²²⁵ Большая Советская Энциклопедия: в 51 т. 2-е изд. М., 1954. Т. 27. С. 529–531.

²²⁶ Первая пятилетка 1928–1932 годы.

плана с фактическим ходом его реализации²²⁷. Основываясь на анализе практики осуществления контрольных мероприятий за выполнением плановых заданий, он выделил виды контроля и систему органов, его реализующих. Во-первых, *общегосударственный контроль*, который осуществлялся: органами государственной власти – Советами народных депутатов, Верховными Советами, их Президиумами, местными Советами народных депутатов, планово-бюджетными комиссиями Советов; органами управления общей компетенции – Правительством СССР, правительствами союзных республик, исполкомами Советов народных депутатов; органами народного контроля – Комитетом народного контроля СССР и территориальными органами народного контроля, образуемыми при Советах народных депутатов. Во-вторых, *функциональный контроль* за выполнением планов, который возлагался на плановые, статистические и финансово-кредитные органами. В-третьих, *внутриведомственный (отраслевой) контроль*, осуществляемый каждым министерством (ведомством) в собственной сфере, а также управлениями промышленных объединений. Объектом контроля были все подведомственные организации, предприятия, объединения. В-четвертых, *внутренний контроль* за выполнением планов, возложенный на управленческие подразделения предприятий, организаций²²⁸.

Поскольку государственным планированием была охвачена вся общественная жизнь советского общества, постольку все ее сферы подвергались государственному контролю. Наряду с весьма разветвлённой системой контроля за исполнением государственного плана, сама система государственной власти оценивалась преимущественно таким же образом²²⁹.

²²⁷ Ноздрачев А. Ф. Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1984. С. 286.

²²⁸ Там же. С. 290–326.

²²⁹ См., например, постановление Президиума ВС РСФСР, Совмина РСФСР от 27.08.1986 № 376 «О задачах советских и хозяйственных органов РСФСР по выполнению Постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 “О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению

Так, в качестве одних из главных задач министерств СССР были обозначены выполнение заданий государственного плана и обеспечение строгого соблюдения государственной дисциплины²³⁰. Соответственно, внедрение контрольных мероприятий по выполнению данных задач являлось необходимой мерой.

Одновременно особую актуальность приобретают вопросы повышения эффективности государственного управления. В числе механизмов повышения эффективности значились такие вопросы, как: внедрение научной организации труда и управления; обеспечение предприятий, организаций и учреждений системы министерства квалифицированными кадрами; внедрение эффективных систем управления с применением электронно-вычислительной техники; совершенствование структуры и организационных форм управления и др.

Действенным инструментом обеспечения эффективности государственного управления выступал институт персональной ответственности (от министров до рядовых сотрудников министерств и ведомств) за выполнение возложенных на министерство (ведомство) задач и обязанностей²³¹.

Смена парадигмы в процедуре оценивания органов государственного управления произошла в результате экономической реформы 1965 г., которая характеризовалась внедрением новых экономических методов управления, предоставлением хозяйственной самостоятельности производственным предприятиям, использованием методов материального стимулирования. Негативный способ оценки государственного управления дополнился элементами позитивного способа, основным инструментом которого стали экономические стимулы. «Стимулирование – одно из главных средств,

ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // СП РСФСР. 1986. № 23. Ст. 167.

²³⁰ Постановление Совмина СССР от 10.07.1967 № 640 «Об утверждении Общего положения о министерствах СССР» // СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

²³¹ См.: п. 16 постановления Совмина СССР от 10.07.1967 № 640 «Об утверждении Общего положения о министерствах СССР».

способное заинтересовать министерства (ведомства), средние звенья управления, предприятия и хозяйственные организации в составлении напряженных планов»²³².

Теперь при оценивании управленческой деятельности учету подлежали не только «промахи» и негативные, отрицательные оценки типа «не выполнено», «не достигнуто», «не соответствует качественным характеристикам», но и позитивные – «выполнено досрочно», «с опережением в два месяца», «с увеличением запланированного объема производства на 7%» и т.д.

В связи с необходимостью повышения качества продукции, а также выполнения «напряженных»²³³ планов²³⁴ актуальным становился вопрос о повышении эффективности органов государственного управления. В 1970–1980-х годах в этой сфере начинаются глубокие (коллективные и индивидуальные) научные исследования, среди которых необходимо отметить работы Ю. А. Тихомирова²³⁵, В. В. Лазарева²³⁶, И. Л. Бачило²³⁷, В. В. Цветкова²³⁸, Б. М. Лазарева²³⁹, Ц. А. Ямпольской²⁴⁰, Ю. М. Козлова²⁴¹ и

²³² Ноздрачев А. Ф. Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР. С. 234.

²³³ План, выполнение которого предусматривает максимальную мобилизацию сил и средств с целью достижения сбалансированности материальных ресурсов в народном хозяйстве, отдельных отраслях, объединениях и на предприятиях.

²³⁴ Ноздрачев А. Ф. Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР. С. 236–286.

²³⁵ Проблемы эффективности управленческих органов / отв. ред. д-р юрид. наук Ю. А. Тихомиров. М.: Наука, 1973. 438 с.; Тихомиров Ю. А. Проблемы взаимодействия субъектов и объектов управления в государственном аппарате. // Правоведение. 1970. № 1; Тихомиров Ю. А. Эффективность деятельности управленческих органов // Советское государство и право. 1971. № 4 С. 49–55.

²³⁶ Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. С. 98.

²³⁷ Бачило И. Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 200 с.

²³⁸ Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / под общ. ред. член-корреспондента АН УССР В. В. Цветкова. Киев: НАУКОВА ДУМКА, 1980. 304 с.

²³⁹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.

²⁴⁰ Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во АН СССР, 1954.

др. В результате исследований рационализации процесса управления был проведен сопоставительный анализ фактически выполняемых управленческих действий и нормативно закрепленных функций и прав государственных органов. Применение такой методики, по мнению ученых, позволяло корректировать цели управленческих действий. Наиболее трудным, как подчеркивали авторы, оказалось выявление связей между управленческими действиями и реальными изменениями объектов управления.

Эти теоретические обоснования, естественно, не получили немедленной реакции в советском законодательстве. Однако они дали толчок для дальнейшего развития данного направления в науке.

Изменения законодательства о структуре государственного управления, последовавшие вслед за принятием Закона СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР»²⁴², а потом Закона СССР от 20.03.1991 № 2033-1 «О Кабинете Министров СССР»²⁴³, существенно на оценивание деятельности государственных органов не повлияли. Оно, как и прежде, осуществлялось на основе регулярных отчетов о деятельности органа, носило преимущественно негативный характер с отдельными элементами позитивного оценивания, подкреплялось персональной ответственностью чиновников за состояние дел в управляемой сфере.

Вместе с тем выборочный анализ отчетов отраслевых министерств позволяет говорить об изменении стиля работы советского чиновничества. Так, Е. М. Раскатова отмечает формальный, декларативный подход к составлению отчетов о деятельности органов государственного управления,

²⁴¹ Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством в СССР: в 2 ч. Ч. II. М.: Изд-во МГУ, 1971.

²⁴² Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

²⁴³ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 14. Ст. 400.

ослабление исполнительской дисциплины, нарушение принципа централизма и обязательности выполнения решений высшего эшелона власти²⁴⁴.

Кроме того, институт ответственности чиновников стал предвзятым; применялся он преимущественно для «выдавливания» неугодного человека из системы, а не для улучшения работы соответствующей сферы государственного управления. Ценность работника определялась, в первую очередь, исходя из личной преданности вышестоящему руководству; уровень образования, объема знаний и опыта работы играл второстепенную роль.

Последний пятилетний план (1991–1995 годы), принятый на Съезде народных депутатов СССР в июне 1989 г., реализован не был в связи с распадом СССР. В этот период резкой критике подвергается вся система советского государственного управления, происходит государственный переворот, повлекший мощнейшие трансформационные процессы как в системе государственной власти, так и во всех сферах российского общества.

После распада СССР главными задачами Российской Федерации стали: сохранение территориальной целостности, конституционная реформа, изменение форм собственности, построение системы российского законодательства, формирование и правовое опосредование системы государственного управления и многие другие вопросы становления принципиально иной модели государства.

Формирование новой системы государственного управления происходит на фоне резко негативной оценки советского способа государственного управления. Приветствуются изучение западных моделей государственного управления и внедрение их в российскую действительность. В то же время на практике отмечается формальное копирование институтов при явно недостаточном анализе их содержания и

²⁴⁴ Раскатова Е. М. Министерство культуры РСФСР в системе советской власти: особенности реализации приоритетных государственных программ в 1970-х годах // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 2. С. 27.

при отсутствии учета российской специфики. В такой ситуации негативный способ оценивания опять становится преобладающим.

Исследование исторического опыта оценки органов государственной власти показывает, что она использовалась для анализа качества государственного управления, однако не отграничивалась от контрольных мероприятий.

Для советской государственной системы характерно, особенно *в первые годы ее становления и развития и в послевоенный период*, характерно добросовестное отношение большинства к выполняемой им работе. Служили «не за деньги, а за идею». Ценностные ориентиры первых пятилеток, внедряемые «в широкие трудящиеся массы», давали высочайшие социально значимые результаты. Именно такое ценностное отношение к выполняемой работе служащих государственного аппарата имели в виду теоретики и исследователи эффективности государственного управления²⁴⁵.

Социальный эффект, созданный в те годы, снижался по мере того, как иссякал массовый энтузиазм; к середине застойного периода (70-е годы прошлого века) притупились и ценностные ориентиры.

Краткие выводы

1. Зарождение правового подхода к оценке государственной деятельности относится к периоду самодержавной России: именно в это время произошло правовое опосредование института оценивания государственного управления в Российской империи путем введения процедур отчетности и подготовки предложений по усовершенствованию деятельности органов и должностных лиц.

2. Система оценивания деятельности государственного управления в советский период характеризуется следующими элементами: во-первых, оценка не отграничивается от контрольной деятельности; во-вторых, продолжается традиция персональной ответственности за состояние дел в управляемой сфере. Однако процедура привлечения к ответственности стала

²⁴⁵ Более подробно см. первый параграф настоящей главы.

носить выборочный характер, т.е. применялась для «выдавливания» негодных, но не влияла на состояние дел в соответствующей сфере государственного управления. В-третьих, в советском государстве преобладал негативный способ оценки, что выражалось в выявлении отрицательных суждений: «не выполнено», «не достигнуто», «не соответствует качественным характеристикам» и т.д.

3. Начало теоретического изучения проблем эффективности государственного управления было заложено во второй половине XX века. В 1950–1980-х годах в рамках коллективных и индивидуальных научных исследований о повышении эффективности и качества управленческой деятельности впервые проведен сопоставительный анализ: фактически выполняемых управленческих действий, с одной стороны, и нормативно закрепленных функций и полномочий государственных органов, – с другой. Важно и то, что на уровне теории государства и права укрепление и совершенствование механизма государства уже тогда связывалось с «увеличением эффективности деятельности всех его органов и звеньев снизу доверху»²⁴⁶.

4. Исследованный период показал, что государственное воздействие на общественные отношения в России не всегда подвергалось оценке. Вместе с тем, заложенные в нем правовые предпосылки института оценки положили начало развитию в этом направлении научной мысли, вплоть до ее практической реализации в последующие периоды.

²⁴⁶ Теория государства и права. [Текст] / М., 1949. – С. 346.

Глава II

Правовое опосредование института оценки эффективности государственного управления

§ 1. Зарубежный опыт правового регулирования института оценки эффективности государственного управления

Практика оценки эффективности государственного управления в зарубежных странах возникла несколько раньше, чем в Российской Федерации. Уже в 80–90-х годах прошлого столетия теоретические исследования этой процедуры обосновывали необходимость ее внедрения в качестве самостоятельной стадии государственного управления.

На рубеже нового столетия многие страны мира взяли курс на реформы государственного управления; важной составляющей таких реформ было внедрение оценки его результатов. Богатый зарубежный опыт применения оценочных технологий стал объектом изучения российских ученых, что отразилось в большом количестве научных работ²⁴⁷.

Для сравнительного анализа были выбраны следующие страны: Австралия, Великобритания, Венгрия, Дания, Италия, Канада, Новая Зеландия, США, Франция. Репрезентативность выборки обеспечивается их принадлежностью к разным правовым семьям, особенностями их государственного устройства, разными способами организации государственного механизма и масштабами этого механизма. Так, в одних

²⁴⁷ Барциц И. Н. Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2010. № 1 (11); Теория и практика управления по результатам: мировой опыт и его использование в российских условиях: отчет НИР / С. А. Семенов. М.: РАГС, 2007; Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и жизнь. 2006. № 8; Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М. 1998; Божья-Воля А. А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 81–103 и др.

государствах результаты деятельности органов власти определяются как работа служащих того или иного органа, и при оценке их работы суждение выносится о деятельности всего государственного органа. В других государствах деятельность всего органа оценивается как результат работы его руководства (управляющей команды). Следовательно, суждение об эффективности органа власти строится на основании оценки их руководителей. Происходит это потому, что задачи государственного органа декомпозируются на уровень руководства и во многом становятся задачами самих руководителей.

Старт крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления начался не одномоментно. В одних странах реформы стартовали в конце 1970-х годов, в других – только на рубеже 2000-х.

Трансформация государственности сопровождалась новыми требованиями к государственному управлению, среди которых ключевыми признавались повышение эффективности и качества государственных услуг, совершенствование системы ответственности государственных органов, рациональное управление государственными расходами, поиск новых способов оценки управленческих решений.

Эти универсальные проблемы решались перечисленными государствами по-разному (об общих закономерностях процесса внедрения новых способов управления в национальные системы – чуть ниже).

Классифицируя зарубежные государства по степени восприятия новых способов государственного управления, в качестве самостоятельной группы выделим те из них, которые наиболее глубоко и системно внедрили оценочные технологии в национальное государственное управление; это Новая Зеландия, США и Канада.

Ко второй группе отнесем зарубежные страны, где к внедрению системы повышения эффективности государственных органов отнеслись более спокойно, предпочитая последовательность и осторожное,

дозированное изменение национальной системы государственного управления (Великобритания, Франция, Австралия).

Третью группу образуют страны, которые изменяли свою системы государственного управления еще более осторожно; это Венгрия, Италия и Дания.

Несмотря на разницу в способах и вариантах внедрения столь серьезных новаций в государственное управление, необходимо отметить и схожие черты. Например, все государства начинают реформировать бюджетную систему, но как эта реформа будет реализована, каков будет ее конечный результат, спрогнозировать не удалось ни одному реформатору. Такие же неоднозначные результаты давали реформы государственной службы, внедрение процедуры оценивания системы органов государственной власти или политики, проводимой в конкретной сфере.

Рассматривая первую группу зарубежных стран, где погружение реформ в национальную систему государственного управления было наиболее глубоким (Новая Зеландия, Канада и США), необходимо отметить следующее. Для этих стран закономерно создание нормативного комплекса, подробно регламентирующего реформы государственного управления. Так, в Новой Зеландии²⁴⁸ приняты: Закон об официальной информации (1982 г.)²⁴⁹, Закон о государственных предприятиях (1986 г.), Закон о государственном секторе (1988 г.)²⁵⁰, Закон о государственных финансах (1989 г.), Закон о налогово-бюджетной ответственности (1994 г.), Закон о заработной плате в государственных органах, в Канаде – Закон «Об отношениях на публичной службе»²⁵¹, Закон об управлении финансами²⁵², Закон «Об усилении

²⁴⁸ New Zealand Legislation. URL: <http://www.legislation.govt.nz/> (дата обращения: 01.02.2019).

²⁴⁹ Закон используется оппозицией, СМИ, общественностью для получения информации о результатах деятельности государственных органов.

²⁵⁰ State sector organisations in New Zealand. URL: <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/147085> (дата обращения: 01.02.2019).

²⁵¹ Public Service Staff Relations Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.3/> (дата обращения: 27.02.2019)/

²⁵² Financial Administration Act. R. S. 1985. P. 44.

отчетности федерального правительства»²⁵³, в США – Закон об эффективности и результатах работы правительств²⁵⁴, Закон об упорядочении федеральных закупок²⁵⁵, Закон о свободе информации²⁵⁶, Закон о прозрачности деятельности правительств²⁵⁷, Закон по инвентарной реформе²⁵⁸, а также внесение изменений в Закон Хэтча²⁵⁹ и в Закон о служебной этике²⁶⁰ и др.

Несмотря на принадлежность к одной группе, где реформы были наиболее глубокими, их реализация в каждом из государств характеризуется самобытностью этого государства.

Новую Зеландию, например, отличает не только форма государственного устройства, но и масштаб страны и, соответственно, компактность государственного механизма. Так, большинство министров имеет одновременно два портфеля. Исследователи в сфере государственного управления подчеркивают²⁶¹, что чиновники Новой Зеландии традиционно щепетильны и обладают очень высоким уровнем ответственности в вопросе предоставления отчетности, особенно в сфере бюджетных отношений и принятия управленческих решений. Высокий уровень правовой культуры, традиция почтительного отношения к закону позволили Новой Зеландии занять вторую строчку в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции в 2018 г.²⁶² (где она расположена между Данией и Финляндией).

Как правило, в органах государственной власти стран первой группы создается специальная структура, основная цель которой – оценивать

²⁵³ Federal Accountability Act. 2006.

²⁵⁴ The Government Performance and Results Act of 1993. P. L. 103-62 (107 Stat. 285).

²⁵⁵ Federal Acquisition Streamlining Act of 1994, 108 Stat. 3242.

²⁵⁶ The Freedom of Information Act, 81 Stat. 54; 5 U. S. C. 552.

²⁵⁷ Government on the Sunshine Act, 90 Stat. 1241; 5 U. S. C. 552b.

²⁵⁸ Federal Activities Inventory Reform Act, 112 Stat. 2382, 31 U. S. C. 501.

²⁵⁹ The Hatch Act, 53 Stat. 1147, amended in 107 Stat. 1001.

²⁶⁰ Ethics in Government Act, 92 Stat. 1824; 5 U. S. C. App.

²⁶¹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт: пер. с англ. М., 2003. С. 363.

²⁶² Список стран по индексу восприятия коррупции. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 01.02.2019).

деятельность органов государственного управления. В Новой Зеландии это Комиссия по государственной службе. Необходимо отметить, что именно в данной стране цели и результаты всего государственного управления декомпозированы на уровень высших должностных лиц. Вместе с тем оценивается вклад каждого служащего в достижение общей цели.

Главной целью Комиссии по государственной службе признается «обеспечение повышения производительности работы государственного сектора, чтобы Правительство могло как можно лучше работать для народа Новой Зеландии»²⁶³. Для достижения этой цели руководитель Комиссии регулярно оценивает деятельность высших должностных лиц. Со всеми сотрудниками государственного управления (вплоть до высших должностных лиц) заключаются соглашения о результативности, где изложены основные цели и результаты деятельности всего органа власти; исходя из этого строятся критерии оценки работников.

Особенности реформ в США также обусловлены масштабностью государства, только в данном случае речь идет, напротив, о высокой численности государственного аппарата, а также о его двухуровневой структуре. основополагающим актом, который трансформировал всю систему государственной власти, стал упомянутый выше Закон о показателях и результатах деятельности правительств. Он установил взаимозависимость бюджетного планирования с определением основных направлений деятельности государства, его целей, требований к государственным органам об оценке достигнутых результатов в единых (измеримых единым образом) показателях.

Закон о показателях и результатах деятельности правительств внедрил два вида государственного планирования: стратегическое (5 лет) и краткосрочное (1 год). Стратегические планы составляются каждым министерством и содержат древо целей; его корнями служит основная цель,

²⁶³ State Services Commission. URL: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/State+Services+Commission> (дата обращения: 21.02.2019).

ради которой этот орган создан; далее идут социально-значимые цели государственной политики. Излагаются они, как правило, в письменном виде с объективным видением путей их достижения.

На основе стратегического разрабатывается краткосрочный план; при этом особому вниманию подвергается взаимосвязь ресурсов и результатов деятельности. Возможность оценки работы каждого министерства обеспечивается его обязанностью не только составить план, но и отчитаться в конце года о его выполнении.

Представленный министерством отчет служит основой для оценочных суждений о его деятельности. Что, в свою очередь, обеспечено структурой краткосрочных планов, в которые включаются: количество предоставляемых ведомством услуг; показатели объема запланированной работы; критерии эффективности и результативности каждого вида деятельности. Важно знать, что в годовом (краткосрочном) плане должны быть отражены не только стратегические планы министерства, но и текущая деятельность сотрудников по их достижению.

Таким образом, годовой отчет можно признать весьма информативной основой для оценивания эффективности работы органов государственного управления США.

Необходимо отметить еще одну важную отличительную особенность американского подхода: система оценки подлежат сертификации. При этом сертификацию как всей системы оценивания, так и отдельных критериев эффективности работы госорганов осуществляет Служба управления персоналом каждого министерства или агентства²⁶⁴.

²⁶⁴ Guide to the Senior Executive Service. United States Office of Personnel Management. 2001. URL: <http://www.jobs.bpa.gov/ses/OPMSESGUIDE.pdf> (дата обращения: 27.02.2016); Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007. № 5.

Одновременно с процедурой оценивания в США были упорядочены федеральные закупки²⁶⁵, обеспечена прозрачность государственных расходов. Повысились требования к информационной открытости работы правительств, обеспечено право доступа граждан к неопубликованным документам публичной власти – при условии отсутствия грифа секретности²⁶⁶.

Немалое внимание уделялось необходимости открыть информацию о так называемой коммерческой деятельности²⁶⁷, присущей федеральному управленческому уровню США, а также порядку передачи государственных функций негосударственным акторам.

В Канаде новые принципы государственного управления были восприняты не менее системно и проведены на весьма глубоком уровне. Особенность канадской реформы заключается в акценте на реформировании финансовой сферы и государственной службы²⁶⁸.

Элементы основных преобразований в финансовой сфере регулируются Законом «Об управлении финансами»²⁶⁹ и Законом «Об усилении отчетности федерального правительства»²⁷⁰.

Оцениванию в Канаде подвергается не деятельность государственного управления, а прямые программные расходы всех государственных проектов. При этом органам государственного управления вменяется в обязанность анализ всех государственных программ с целью определить наиболее приоритетные и социально значимые направления. После такого анализа финансирование бесперспективных проектов прекращается. В результате

²⁶⁵ Federal Acquisition Streamlining Act of 1994, 108 Stat. 3242.

²⁶⁶ Government on the Sunshine Act, 90 Stat. 1241; 5 U. S. C. 552b.

²⁶⁷ Циркуляр А-76 определяет органически присущую правительству функцию как деятельность, «которая столь тесно связана с интересами общества, что требует ее выполнения федеральными государственными служащими» и известна под названием «коммерческая деятельность».

²⁶⁸ Parliament Canada. URL: http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Fiscal_Transparency_EN.pdf (дата обращения: 27.02.2019).

²⁶⁹ Financial Administration Act. R. S. 1985.P.44.

²⁷⁰ Federal Accountability Act. 2006.

проведенной работы в 2009 г. удалось сэкономить около 287 млн канадских долларов, которые были перераспределены на приоритетные проекты следующего финансового года²⁷¹.

Основанием выделения бюджетных средств органам государственного управления стали признаваться только те бизнес-планы, в которых четко прописаны цели государственной программы и ее результаты.

Изменения в системе государственной службы были внедрены Законом «Об отношениях на публичной службе»²⁷². Эффективность государственного органа основывается на оценке работы служащих. Цели деятельности органа государственного управления распределяются между высшими руководителями органа и их заместителями. Далее распределение строится по той же схеме, только цели руководящего состава разделяются, уточняются и становятся целями деятельности начальников департаментов, отделов иных структурных подразделений²⁷³ и т.д. вплоть до рядовых сотрудников. Таким образом, суждение об эффективности государственного органа Канады обусловлено оценкой деятельности каждого из его сотрудников.

Указанный Закон предоставляет свободу государственным органам в вопросе контроля результатов деятельности.

Среди особенностей нового государственного управления Канады отметим еще способ построения критериев оценки эффективности государственных органов. Если во многих других странах основным ориентиром является сама цель деятельности органа или его руководителя, то в Канаде исходной точкой признаются *обязательства*, выполнение которых позволит достичь целей деятельности органа государственной

²⁷¹ Официальный сайт Казначейства Канады. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp> (дата обращения: 27.02.2019).

²⁷² Justice Laws Website. Public Service Staff Relations Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.3/> (дата обращения: 27.02.2019)/

²⁷³ Performance Management Program Guidelines. Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers and Individuals Paid in the GX Salary Range. Senior Personnel and Special Projects Secretariat. Privy Council Office, Canada. URL: [URL:http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsppsps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsppsps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide_e.htm) (дата обращения: 27.02.2019).

власти.

Обязательства бывают ключевыми и текущими. Ключевые обязательства содержат целевые установки государственной политики, а текущие обеспечивают их достижение в ежедневной деятельности государственных органов. Для каждого обязательства обычно устанавливается от одного до трех критериев²⁷⁴.

Страны второй группы, где реформы государственного управления вводятся медленно и осторожно (Австралия, Великобритания, Франция), также имеют свои особенности. Подчеркнем, что отсутствие кальки изменений национального государственного управления объясняется вполне рационально – сохранностью национального суверенитета.

В Австралии реформы государственного управления начались позже, чем в других странах. Только к концу 90-х годов XX века появляются первые законодательные акты, среди которых отметим: Закон об органах власти и компаниях Содружества 1997 г., Закон о генеральном аудиторе 1997 г., Закон о финансовом управлении и подотчетности 1997 г., Закон о государственной службе 1999 г.

Суждение об эффективности органов государственного управления в Австралии строится на оценке деятельности их служащих. Именно этот подход изменил принцип финансирования их деятельности.

Закон об органах власти и компаниях Содружества 1997 г. и Закон о финансовом управлении и подотчетности 1997 г. напрямую обязывает органы государственной власти разработать критерии эффективности своей деятельности²⁷⁵. Но в отрыве от критериев эффективности работы государственных служащих выполнить это требование, в рамках австралийского законодательства, оказалось практически невозможно;

²⁷⁴ Еремина О.Ю. Правовые критерии результативности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения 2012. № 6.

²⁷⁵ Commonwealth Authorities and Companies Act 1997 (CAC Act) Bodies. URL: <http://www.finance.gov.au/financial-framework/cac-legislation/cac-bodies.html> (дата обращения: 31.01.2018).

поэтому и были закреплены правовые формы оценки эффективности их деятельности. Так, был разработан кодекс норм поведения государственных служащих, соблюдение которого обеспечивается Законом о государственной службе. Кодекс норм поведения включает меры по защите тех, кто сообщает о недостатках и нарушениях, меры по обеспечению прозрачности госслужбы. Контроль за соблюдением кодекса органами государственного управления осуществляет специальный уполномоченный по делам государственной службы; в его функции которого входит определение основных направлений деятельности каждого звена управленческого аппарата, реализация целей и правил поведения всей государственной службы.

Правовой формой, закрепляющей критерии результативности работы государственных служащих, в австралийском законодательстве выступают соглашения об обеспечении определенных результатов деятельности. В контрактах, заключаемых с главами органов власти, оговорена их ответственность за неэффективную работу.

Основным инструментом стимулирования служащих являются денежные премии по результатам их деятельности (единовременные или ежемесячные)²⁷⁶.

Процесс оценивания возложен на непосредственного руководителя и осуществляется в форме диалога²⁷⁷. Каких-либо санкций за низкую эффективность государственного служащего в законодательстве не предусмотрено, т.е. этот процесс проводится скорее в воспитательных целях. В то же время ряд исследователей отмечает, что такой способ оценивания субъективен, предвзят и носит односторонний характер. На практике процедуры оценки результативности служащих, как правило, проводятся

²⁷⁶ Еремина О.Ю. Правовые критерии результативности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения 2012. № 6.

²⁷⁷ Performance Management. Australian Public Service Commission. URL: <http://www.apsc.gov.au/ses/index.html> (дата обращения: 31.01.2019).

начальниками структурных подразделений, и нередко с целью снизить уровень денежных выплат рядовым исполнителям²⁷⁸.

Таким образом в Австралии, в отличие от других стран, принятая модель оценивания деятельности государственных служащих содержит определенные погрешности и не обеспечивает прозрачность и объективность оценки рядовых сотрудников государственного аппарата.

Вместе с тем реформы государственного управления способствуют повышению управленческой гибкости органов государственной власти Австралии. Указанные законодательные акты внедрили следующие инструменты: передача государственных функций негосударственным акторам в порядке аутсорсинга; предоставление министерствам большей свободы в управлении трудовыми ресурсами; определение результатов расходования бюджетных средств; финансовое планирование методом начисления и др.

Великобритания при повышении эффективности государственного аппарата пошла по пути программного управления, так как, по мнению британского Правительства, правовые акты могут послужить сдерживающим фактором проведения реформ²⁷⁹.

Реформа происходила в два основных этапа. В ходе первого были реализованы программы: «Финансовое управление» (1982 г.), «Следующие шаги» (1988 г.), «Гражданская хартия» и «Соревнования за качество» (1991 г.); в ходе второго этапа – программы «Модернизация государственной власти» и «Максимальная отдача» (1999 г.).

²⁷⁸ Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences.

²⁷⁹ Как известно, Великобритания – страна политических традиций, конституционных обычаев и судебных прецедентов. Одна из черт нормативно-правового регулирования – ограниченность законодательной базы (актов парламента) и высокий удельный вес подзаконного регулирования.

Некоторые аспекты государственных реформ отражены в нормативных правовых актах, таких как Закон о местных органах власти²⁸⁰, Кодекс гражданской службы²⁸¹, Акт о свободе информации²⁸².

Великобритания использовала преимущественно частноправовой метод регулирования оценки деятельности государственных органов. Так, Казначейство заключает с каждым министром соглашение, где фиксирует политические цели и результаты деятельности министерств. Данные соглашения подлежат обязательному обнародованию.

На основании заключенного соглашения в каждом министерстве осуществляется планирование, определяются цели деятельности как самого органа, так и отдельных государственных служащих, включая министра, и по истечении срока соглашения оценивается работа министерства и определяется размер вознаграждения служащих.

В эту же группу стран (с дозированным влиянием моделей нового государственного управления) входит Франция.

Во Франции был разработан законодательный комплекс²⁸³, ставший правовой основой исследуемых реформ: Ордонанс № 58-1136 (содержит Органический закон о назначении на гражданские и военные должности государства (1958)); Закон о доступе к административным документам (1978); Закон № 78-17 «Об информатике, картотеках и свободах» (1978); Закон № 78-753 «О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью, и об административных, социальных и финансовых положениях» (1978); органические законы № 88-226 и № 88-227 «О финансовой гласности политической жизни» (1988);

²⁸⁰ Закон возложил на местные органы власти обязанность советоваться с населением, периодически анализировать свои функции, оценивать результаты своей деятельности и готовить план работ, который будет контролировать независимый аудитор.

²⁸¹ Кодекс содержит краткую формулировку роли и обязанностей государственных служащих, очерчивает конституционные рамки, в которых должны работать все государственные служащие, и перечисляет основные ценности, которых они обязаны придерживаться.

²⁸² В Закон вошли вопросы открытости, прозрачности государственной службы.

²⁸³ Droit Français. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 11.03.2019).

Закон о правах и обязанностях государственных служащих (1983); Закона о регулировании государственной службы (2000); Органический закон о финансах (2001) и др.

Как и во многих зарубежных государствах, реформы государственного управления начались с финансовой сферы, а именно – с изменения принципов финансирования органов государственного управления. Для целей централизованного и контролируемого расхода бюджетных средств в каждое министерство Франции введена новая должность – генеральный казначей. В круг его обязанностей входит процедура обоснования предстоящих государственных расходов, внутренний контроль, подготовка отчетной информации о результативности министерства по итогам года²⁸⁴.

Был сформирован новый подход к использованию государственных средств, девиз которого – «защищать расходы с одного евро»; в его основу положены программно-целевые методы использования государственных ресурсов.

Эффективность деятельности органов государственного управления Франции оценивалась путем измерения затрат, понесенных государством и достигнутыми результатами каждой государственной программы. Французская система оценивания содержит 22 показателя эффективности деятельности государственного управления, которые входят в два вида отчетности: 1) ожидаемые результаты (RAP) и 2) достигнутые результаты (RAP). При несовпадении этих отчетов отраслевые министерства обязаны представить в Правительство рапорт о причинах недостижения результатов²⁸⁵.

На основании изложенного отметим общие черты, присущие странам второй группы: национальные государства воспринимают не все элементы модели нового государственного управления, однако главное направление –

²⁸⁴ Еремина О.Ю. Там же.

²⁸⁵ Еремина О.Ю. Там же.

взаимосвязь финансовой сферы с эффективной деятельностью государственного управления – внедряется всеми.

Третья группа стран характеризуется более консервативным взглядом на новые принципы государственного управления и весьма осторожным введением их в национальную систему.

Анализ моделей, принятых в этих странах, показал: сначала в систему вводится какой-либо незначительный сегмент, и только много происходит более широкое внедрение. Особенно ярко это проявилось в реформах Венгрии.

Проведение реформ началось с преобразования венгерской государственной службы. Первым законодательным актом, носящим системный и всеобъемлющий характер, стал Закон «О государственной гражданской службе» 1992 г. Структура и содержание этого акта включала гарантии эффективности всего государственного управления Венгрии.

Однако введенные новеллы не смогли обеспечить эффективность государственного управления. Поэтому в 2001 г. в Закон о государственной службе вносятся поправки, которые способствовали построению системы оценки государственного управления в целом. Так, теперь у министров и иных руководителей появилась обязанность определять ключевые цели и результаты деятельности возглавляемых ими органов. Указанные цели послужили правовым основанием для разработки критериев эффективности государственных служащих. Ключевые цели органа и, соответственно, критерии эффективности государственных служащих определяются ежегодно в письменной форме с использованием четких формулировок и по количественному характеру обязанностей государственных служащих, и по оценке результатов их деятельности с тем, чтобы эти формулировки были понятны как служащему, так и лицу, осуществляющему оценку.

Кроме того, в Венгрии было создано два государственных органа, основной целью которых является оценка эффективности и результативности деятельности всех государственных органов. Одно из них – Управление

государственного контроля; оно входит в состав Канцелярии Премьер-министра и обязано оценивать эффективность органов государственного управления (при этом основной акцент смещен в сторону противодействия коррупции). Цель таких оценок – проверить эффективность; основных государственных инвестиционных проектов и программ; расходования бюджетных средств; выполнения различных государственных функций.

Особенность деятельности Управления состоит в том, что при оценивании работы госорганов создаются экспертные группы, состоящие из сотрудников министерств, а также профессионалов, которые представляют предприятия или некоммерческие организации и имеют отношение к предмету аудита. Кроме того, Управление государственного контроля обязывает инспектируемые органы выработать программу действий по реализации предложений, высказываемых в ходе осуществления оценок эффективности²⁸⁶.

Другой структурой является Национальное ревизионное управление, которое входит в систему органов при Парламенте и занимается проверкой результатов деятельности и анализом эффективности реализации политических решений.

Национальное ревизионное управление обязано проверять расходование государственного бюджета, управление государственными финансами, использование государственных доходов, а также аудировать управление государственными активами с точки зрения законности, целесообразности и эффективности.

Еще одним направлением государственного реформирования, воспринятым венгерской системой, является повышение качества государственных услуг. Был взят курс на децентрализацию, и путем передачи местным и муниципальным властям более широких полномочий Венгрия добилась повышения качества государственных услуг.

²⁸⁶ Examples of Recent Public Management Initiatives in Hungary. URL: <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/hu.htmEthics> (дата обращения: 10.07.2019).

В Дании (как и в Венгрии) особое значение придавалось реформе государственной службы. Органически связанной с ней оказалась финансовая реформа – в русле ориентации на качество оплаты труда, развитие служащих государственных органов, на программные бюджеты, расчет издержек и результатов.

В рамках проводимых реформ изменение претерпел статус Министерства финансов Дании. Теперь именно это министерство отвечает не только за государственный бюджет, но и за вопросы зарплаты государственных служащих, а также за эффективность всего государственного управления.

Как показывает анализ, многие зарубежные страны идентифицируют процесс внедрения оценки деятельности государственного управления и реформу государственной службы. В Дании реформа коснулась и рядовых служащих, и высших государственных должностей. Правительство стало использовать такие механизмы, как: контракты между учреждениями и их министерством, ориентированные на результат; контракты с управленцами; внутренние контракты в органах государственной власти; справки об итогах и результатах их деятельности, составляемые в обязательном порядке²⁸⁷.

Внедрена новая система оценки эффективности государственных служащих, направленная на повышение оплаты труда по результатам. Особенностью регулирования в Дании является отсутствие законодательного закрепления. Правила, связанные с оценкой результативности работы государственных служащих, а также обеспечение связи между целями органа государственной власти и критериями эффективности их служащих, размер оплаты определяются каждым органом государственной власти самостоятельно в рамках коллективных соглашений²⁸⁸. Вместе с тем Министерство финансов Дании разработало общие рекомендации по

²⁸⁷ Официальный сайт Канцелярии Премьер-Министра Дании. URL: http://www.stm.dk/a_1644.html (дата обращения: 10.07.2019).

²⁸⁸ Lotte J. Interpreting New Public Management: The Case of Denmark // Australian Journal of Public Administration. 1998. Vol. 57.

обеспечению взаимосвязи между целями органа власти, кадровой политики ведомства, политики в области оплаты труда, с одной стороны, и индивидуальными целями, развитием квалификационных навыков государственных служащих и уровнем оплаты, – с другой²⁸⁹.

Таким образом, правовым основанием достижения эффективности органа государственного управления признаются индивидуальные контракты. Контракты бывают двух видов: а) результативные контракты для ведомства в целом, заключаемые между представителем государства (в лице постоянного секретаря) и руководителем ведомства; б) результативные контракты для руководителя ведомства и его сотрудников, заключаемые от имени руководителя²⁹⁰.

Третьей страной, входящей в группу маловосприимчивых к принципам мировых реформ государственного управления, является Италия. Как известно, дореформенная итальянская системы была перегружена огромным числом нормативных актов, где содержалось множество детальных правил деятельности органов государственного управления. Такой способ регламентации делал государственную машину негибкой, иерархичной, неспособной на эффективную работу. Еще одной особенностью дореформенной Италии было доминирование принципа политического патронажа²⁹¹ над принципом верховенства закона.

Как и в других государствах третьей группы, в Италии внедрение оценки эффективности государственного управления началось с реформы государственной службы. Принципы «нового государственного менеджмента» коснулись статуса, компетенции и ответственности служащих, многие нормативные правовые акты были заменены на систему индивидуальных и коллективных соглашений с участием профсоюза²⁹².

²⁸⁹ URL: http://www_fm_dk/1024/Default.asp? (дата обращения: 10.07.2019).

²⁹⁰ Danish Ministry of Finance Civil Service advice and Assistance Repot. 2004. № 1443.

²⁹¹ Система замещения государственных должностей сторонниками партии, победившей на выборах.

²⁹² Исключение составляют вооруженные силы, судьи, дипломаты и префекты.

Расширились полномочия государственных служащих высшего ранга. Теперь именно министры вправе указывать направления реализации политики в соответствующей сфере. Они также определяют стратегию, оценивают результаты, назначают генеральных директоров. Пропорционально увеличению власти у министров повысилась и ответственность за деятельность всего министерства и состояние дел в управляемой сфере. Вознаграждение министра напрямую зависит от того, насколько эффективна и результативна деятельность возглавляемого им органа. Однако де-факто, из-за отсутствия целостной системы контроля и оценки результатов их деятельности, управленческая ответственность министров сведена к нулю. Это положение усугубляется тем, что принцип политического патронажа до сих пор введен во многие законы Италии; поэтому при смене правительства теряют силу доверительные контракты с высшими должностными лицами, а у нового правительства появляется возможность подписания контрактов со своими доверенными назначенцами.

Краткие выводы

1. Анализ способов закрепления оценки эффективности органов государственной власти в национальных законодательствах зарубежных стран показал различность регламентации института оценивания эффективности государственного управления²⁹³, широту возможностей применения договорных (диспозитивных) методов регулирования²⁹⁴.

2. Результативные контракты (соглашения) приобретают весомую юридическую силу. Именно в эти документы можно заложить реально действующий механизм ответственности органов государственной власти за неэффективную работу. Анализ зарубежного опыта показал, что заключение таких соглашений – коллективных и индивидуальных – во много раз увеличивает гибкость и эффективность государственного управления.

²⁹³ Так, в Австралии, Венгрии и США критерии эффективности деятельности органов государственной власти разрабатываются на основании законов.

²⁹⁴ Форма соглашений или контрактов используется в Великобритании, Дании, Италии, Канаде, Новой Зеландии, Франции

Обычно в них включаются цели органа государственной власти и результаты, которые должны быть достигнуты, даты начала и завершения цикла работ, ключевые и текущие обязательства, критерии эффективности.

3. Заинтересованность в эффективной работе государственных органов иностранных государств обеспечивается, как правило, дифференцированным подходом к оплате труда чиновников (премии, дополнительное вознаграждение) и продвижению по карьерной лестнице.

4. В части ответственности за неэффективную деятельность министерств и их руководителей единая позиция не выработана. Самой жесткой мерой ответственности является отстранение от должности (США). В некоторых странах ответственность не имеет нормативного регулирования (Дания, Италия). В Новой Зеландии, Франции чиновники не получают по результатам отчетного периода премий и иных вознаграждений. Канада, Великобритания и Австралия сосредоточены на поиске направлений профессионального развития неэффективных чиновников. Особенностью зарубежного опыта можно признать: традиции политической ответственности влияют на эффективность государственных органов в гораздо большей степени, нежели ответственность правовая.

В результате исследования зарубежного опыта отметим, что использование частноправовых методов в регулировании публично-правовых отношений позволяет зафиксировать и обеспечить реальное действие механизма ответственности органов государственной власти в случае неэффективного исполнения полномочий²⁹⁵, и приводит к повышению гибкости и эффективности государственного управления в целом.

§ 2. Правовой механизм оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации

²⁹⁵ От отстранения от должности в США до дополнительного обучения неэффективных чиновников (Канада, Великобритания, Австралия)

Смена политического руководства в 2000 г. повлекла изменение принципов государственного управления в Российской Федерации. Был задан вектор на централизацию государственной власти, уточнение функций государственного управления, усиление роли государства в социально-экономическом развитии страны.

Правовым отражением смены политического курса стали федеральные программы, содержащие институциональные преобразования государственной службы²⁹⁶, системы и структуры федерального правительства²⁹⁷, бюджетного процесса²⁹⁸.

Первым шагом к построению системы оценки органов государственного управления было введение, в рамках реформы бюджетного процесса, докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее – ДРОНД), представляемых ежегодно субъектами бюджетного планирования.

Целью ДРОНДов являлось повышение эффективности внутриведомственного планирования, результативности бюджетных расходов, открытости федеральных органов государственной власти, а также ответственности их руководителей за результаты управленческих решений. На основании этих докладов Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации анализировали, в рамках своей компетенции, результативность деятельности

²⁹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 4664.

²⁹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

²⁹⁸ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 22. Ст. 2180. Документ утратил силу) и Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 15. Ст. 1640).

федеральных органов государственной власти и эффективность расходования бюджетных средств.

В Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа государственной власти²⁹⁹ оценка результатов приводилась с указанием целей, задач и основных мероприятий государственных программ Российской Федерации. Текстовая часть доклада содержала следующие разделы: а) основные результаты деятельности в отчетном финансовом году; б) основные направления деятельности на среднесрочную перспективу.

Однако процесс оценивания на этом этапе нельзя признать успешным в силу ряда причин, среди которых можно отметить:

– необоснованность стратегических целей деятельности субъектов бюджетного планирования (выбор цели осуществляется без предварительного анализа состояния дел в сфере);

– отсутствие понимания теоретического отличия категории «цель» деятельности от категории «задачи» деятельности (данные понятия или перепутаны, или дублируют друг друга);

– неотражение в докладах межведомственного взаимодействия и координации нескольких ведомств при достижении стратегической национальной цели;

– отсутствие корреляции между стратегическими и ведомственными планами и ответственностью за реализацию стратегических документов общенационального и отраслевого планирования при реализации ведомственных планов;

– отсутствие корреляции ДРОНДов и оценки запланированных бюджетных мероприятий, нерегулярность процедур оценивания эффективности и результативности субъектов бюджетного планирования;

²⁹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (далее – Положение о докладах). Документ утратил силу.

– отсутствие четких критериев оценки, по которым можно было бы разграничить управленческое влияние конкретного субъекта бюджетного планирования на достижение целей государственного управления;

– отсутствие нормативного понятия «результат», «эффективность», т.е. «точки отчета» для каждой сферы государственного управления.

Подготовка докладов (ДРОНД) занимала существенное количество времени субъектов бюджетного планирования, а их общим недостатком было отсутствие как контрольных механизмов достижения результатов, определенных в докладах, так и стимулов к их достижению. И, самое главное, изменились условия получения бюджетных ассигнований: с 3 апреля 2015 г.³⁰⁰ Положение о докладах отменено.

С 2006 г. внедряется новый инструмент – ежегодная комплексная оценка эффективности деятельности органов государственного управления³⁰¹. Учитывая сложность поставленной задачи, принято решение начать оценку органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Был принят целый ряд нормативных правовых актов, которыми в правовое поле вводились критерии и показатели эффективности³⁰². Согласно

³⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 15. Ст. 2281.

³⁰¹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

³⁰² См.: Указы Президента Российской Федерации: от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945. Документ утратил силу), от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»; постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 17. Ст. 2083. Документ утратил силу), от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и

утвержденному Перечню показателей для оценки эффективности органов государственной власти субъектов Российской Федерации их деятельность оценивалась по 48-ми направлениям и касалась финансово-экономического состояния региона, доходов и занятости населения, здравоохранения, образования, культуры и спорта, уровня обеспеченности жилыми помещениями и др. Схожий перечень был принят и для органов местного самоуправления.

По этим показателям, утвержденным Президентом Российской Федерации, оценивалась деятельность региональных органов власти по развитию региона. Кроме того, данный перечень был дополнен внушительным числом индивидуальных показателей, введенных Правительством Российской Федерации³⁰³.

Необходимо отметить, что государственные органы субъектов Российской Федерации, в свою очередь, пользовались правом установления дополнительных критериев для оценки деятельности органов местного самоуправления, нередко превышая при этом свои полномочия. Так, определением Верховного Суда Российской Федерации от 02.09.2009 № 15-Г09-8³⁰⁴ было оставлено без изменения решение Верховного суда Республики Мордовия от 17.06.2009, которым удовлетворено заявление о признании частично недействующими перечня, методики, порядка, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия от 10.03.2009 № 78 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия». Указанным постановлением было введено 13 дополнительных

муниципальных районов»» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 39. Ст. 4455. Документ утратил силу).

³⁰³ См.: постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» и от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

³⁰⁴ Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

критериев оценки эффективности деятельности муниципальных органов Республики Мордовия³⁰⁵.

Действующая в 2009 г. редакция Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» содержала рекомендацию органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, но только по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц.

Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что Правительство Республики Мордовия, осуществляя оспариваемое нормативное правовое регулирование, вышло за пределы полномочий, предоставленных федеральным законом органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

³⁰⁵ Так, были утверждены следующие критерии: 1) объем поступления собственных доходов консолидированного бюджета городского округа (муниципального района), за исключением доходов, полученных в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов, на душу населения; 2) объем закупок молока во всех категориях хозяйств на душу населения; 3) объем закупок скота и птицы во всех категориях хозяйств на душу населения; 4) объем оборота розничной торговли во всех каналах реализации на 1 жителя; 5) объем платных услуг, оказанных населению, в расчете на 1 жителя; 6) количество вновь созданных рабочих мест на 10 000 человек трудоспособного населения; 7) младенческая смертность на 1000 родившихся живыми; 8) прирост среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в целом по городскому округу (муниципальному району) к уровню предыдущего года; 9) удельный вес убыточных организаций в общем их числе; 10) объем просроченной кредиторской задолженности муниципальных учреждений к уровню предыдущего года; 11) соблюдение регламента предоставления земельных участков в целях строительства (срок – 180 дней); 12) объем расходов бюджета муниципального образования на разработку градостроительной документации; 13) объем реализации изделий народных художественных промыслов на душу населения.

Практика применения оценочных процедур к деятельности как муниципальных, так и региональных органов не достигла поставленных целей. Причиной послужил ряд методологических проблем.

Во-первых, суммарный перечень всех показателей эффективности был огромен – свыше 130, причем многие из этих показателей не были сбалансированы, не соотносились между собой. Следовательно, оценочное суждение об эффективности государственных органов строилось на основе предположительных, а не подтвержденных данных. Состояние дел не могло быть отражено и с помощью разработанных методик. Доклады, подготовленные руководителями органов власти, содержали в основном статистические данные, которые не давали возможности четко определить вклад конкретного органа в развитие региона или муниципального образования.

Во-вторых, отсутствовали меры ответственности за нахождение в конце рейтинга субъектов Российской Федерации по результатам оценки их эффективности. Не было и каких-либо существенных стимулов для повышения места в рейтинге. Репрессивные же меры (например, освобождение высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от занимаемой должности) были связаны не с оценкой эффективности региональных органов, а с потерей доверия Президента Российской Федерации.

В-третьих, объективные социально-экономические различия регионов Российской Федерации настолько разнообразны, что их нельзя было сравнивать по финансово-бюджетным показателям, закрепленным в указанных документах.

В-четвертых, на основании утвержденных критериев невозможно выявить, чьими конкретно управленческими усилиями были достигнуты результаты, отраженные в отчетах региональных органов, – федеральными или региональными.

Таким образом, утвержденный перечень показателей эффективности в большей степени представлял собой набор информации, иногда дополняющей, а иногда дублирующей официальную статистику Росстата.

В 2012 г. был принят ряд нормативных актов «нового поколения»³⁰⁶. Эти документы: сократили перечень показателей эффективности; сгруппировали их по отраслевому принципу³⁰⁷; отменили право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные показатели для органов местного самоуправления; ввели оценку населением эффективности работы региональных органов государственной власти, а также критерии такой оценки.

Введенные изменения улучшили методику оценки эффективности органов и государственной власти субъектов Российской Федерации, и местного самоуправления. Однако не была решена проблема сопоставимости показателей эффективности³⁰⁸, которая в среднесрочном периоде использования (три года) искажала объективность результатов комплексной оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации.

³⁰⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (документ утратил силу); постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (документ утратил силу); Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”».

³⁰⁷ В документах так называемого первого поколения такой подход отсутствовал, поэтому комплексно оценить эффективность работы исполнительных органов по отдельным отраслям регионального и муниципального управления было невозможно.

³⁰⁸ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 (документ утратил силу).

Проблему погрешностей сопоставимости показателей при подведении окончательных итогов удалось обнаружить не сразу. Она действовала до 2015 года³⁰⁹, и на ее основании делались выводы, составлялись рейтинги, выплачивались стимулирующее вознаграждение, осуществлялись кадровые решения и т.д.

Анализ нормативных правовых актов, принятых в 2015–2016 годы, вновь показывает тенденцию к росту показателей. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1270³¹⁰ введен новый показатель оценки эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации – уровень содействия развитию конкуренции на основе стандарта развития конкуренции в регионах³¹¹.

Затем распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.04.2016 № 642-р³¹² (далее – Распоряжение № 642-р) утверждено 44 показателя, позволяющих анализировать состояние инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации и оценивать эффективность деятельности региональных органов государственной власти³¹³.

³⁰⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.09.2015 № 1035 «О внесении изменений в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 40. Ст. 5570. Документ утратил силу.

³¹⁰ Постановление Правительства РФ от 26.11.2015 № 1270 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 49. Ст. 6966. Документ утратил силу.

³¹¹ Федеральный план статистических работ (утв. распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2383)) дополнен новой позицией, предусматривающей оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходя из уровня содействия развитию конкуренции на основе стандарта развития конкуренции в регионах. Аналогичные изменения вносятся в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142).

³¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.04.2016 № 642-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 16. Ст. 2268.

³¹³ Показатели подаются в Минэкономразвития России. Последнее представляет их в Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата.

Правовая проблема, на наш взгляд, содержится в нарушении пакетного принципа принятия вышеуказанного документа. Во-первых, одновременно с Распоряжением № 642-р необходимо было принять методику оценки закрепленных показателей. Разрозненность единиц измерения показателей для анализа состояния инвестиционного климата, существенные различия субъектов Российской Федерации по территории, численности населения, уровню социально-экономического развития и т.д. при расчете национального рейтинга могут привести к ошибкам. Как уже подчеркивалось, не были определены правовые последствия нахождения в первых и последних строках составленного рейтинга, а также меры ответственности как за непредоставление данных, так и за нахождение в нижних строках такого рейтинга. При этом целесообразно определить объективные причины нахождения в нижних строках; например, если регион имеет много труднодоступных мест (горная местность, особые климатические условия и т.д.), то это необходимо учитывать и при оценке эффективности (неэффективности) управления, и при составлении рейтингов.

Согласно классическим канонам управления по результатам каждая эффективная деятельность подлежит вознаграждению. В целях поощрения субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий, были утверждены Правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации³¹⁴, а также утвержден их размер – 5 млрд руб.³¹⁵. Предполагалось, что распределены эти средства

³¹⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 1408 «О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 225. Документ утратил силу.

³¹⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 2673-р «Об утверждении распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому

будут между 20 субъектами Российской Федерации, достигшими наилучших результатов по итогам оценки темпов социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации за 2014 г.

В 2018 г. правила поощрения субъектов Российской Федерации за высокие достижения в вопросе наращивания экономического потенциала территорий³¹⁶ изменены. Во-первых, количество регионов, которым будет выделено вознаграждение, увеличено с 20 до 40; во-вторых, размер вознаграждения теперь не фиксирован: он определяется по каждому субъекту Российской Федерации, исходя из численности населения и индекса бюджетных расходов региона.

Очередное обновление перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации произошло в 2017 г.³¹⁷

Несмотря на то, что название документа указывает только на один объект оценки – органы государственной власти субъектов Российской Федерации, правовой механизм, заложенный этим документом, позволяет оценить и органы государственной власти Российской Федерации³¹⁸. Этот

развитию территорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 276.

³¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2018 № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18. Ст. 2625.

³¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 47. Ст. 6963. Документ утратил силу.

³¹⁸ Необходимо отметить, что попытки оценить деятельность органов исполнительной власти федерального уровня уже предпринимались. Институциональным воплощением идеи явилась Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Согласно Положению о ней основными задачами Комиссии были «оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и координация работы по:

- формированию в соответствии с приоритетами государственной социально-экономической политики системы целей, задач и показателей оценки деятельности

вывод может быть сделан на основании анализа утвержденных критериев эффективности. Так, критерий 23 «Оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации»³¹⁹ подразумевал оценивание как федерального, так регионального уровня государственной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена методика расчета указанного критерия³²⁰. Среди достоинств этого документа хотелось бы отметить наличие глоссария используемых терминов. Так, основным понятием для расчета критерия «оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации» признается понятие «эффективность», под которым

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- созданию условий и предпосылок для повышения эффективности использования полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для реализации установленных целей и задач;

- повышению результативности текущего и среднесрочного планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет ориентации на достижение общественно значимых измеримых результатов;

- развитию системы мониторинга результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и качества исполнения ими своих полномочий;

- развитию программно-целевых методов планирования и управления и осуществлению перехода к среднесрочному и долгосрочному планированию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В связи со сложностью поставленных задач деятельность Комиссии в 2012 г. была прекращена (постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2012 № 700 «Об упразднении Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4125.).

³¹⁹ Анализ иных критериев, отнесенных к отраслям социального законодательства, представлен в главе III настоящей диссертации.

³²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 14.11.2018 № 1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 48. Ст. 7415. Документ утратил силу. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915

понимается «способность выполнять работу и достигать необходимого или желаемого результата с наименьшими затратами времени и усилий»³²¹.

Инструментом оценки стали социологические опросы, проводимые Федеральной службой охраны Российской Федерации³²² в субъектах Российской Федерации по репрезентативным выборкам от 300 до 800 респондентов, в зависимости от численности населения региона. Такие опросы планировалось проводить с периодичностью 2–3 раза в год. Критерий формируется из отношения к деятельности: Президента Российской Федерации; Правительства Российской Федерации; высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации; Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; законодательных (представительных) органов государственной власти (Областная Дума, Государственный Совет, Народный Хурал и др.) субъектов Российской Федерации; судебных органов Российской Федерации.

Вместе с тем разработанный механизм позволяет измерить отношение граждан только к федеральным органам государственной власти. Нет правовой определенности и по результатам подобной оценки: какой вывод должны сделать органы государственной власти; какие последуют управленческие решения; каким образом будут решены вопросы ответственности вышеуказанных лиц и государственных органов перед населением; какие правовые последствия повлечет данная оценка для каждой из ветвей власти. Ответов на поставленные вопросы не получены, в связи с

³²¹ Там же, п. 3.

³²² Возложение этой функции на данный орган государственной власти не соответствует основной цели его деятельности: контроль и надзор в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти, а также информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов. Кроме того, данное полномочие не было отражено в Положении о Федеральной службе охраны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314).

чем указанные документы, не дождавшись реализации, были признаны утратившими силу.

В то же время опыт привлечения граждан к оценке эффективности работы государственных органов существует. Например, граждане оценивают деятельность руководителей территориальных структур федеральных органов государственной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)³²³ по предоставлению государственных услуг. Изначально планировалось, что по результатам отрицательной оценки может ставиться вопрос о досрочном освобождении должностных лиц. Однако ни одно из них не было отстранено от должности за весь период применения указанного критерия. Таким образом, имеются все основания отметить невысокую степень эффективности Постановления № 1284. Вместе с тем незапланированный положительный эффект от реализации данного документа все же имеется, и выражается он в виде улучшения работы многофункциональных центров, увеличения их числа, повышения качества и скорости предоставления государственных услуг населению.

Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 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»³²⁴ ранее действовавший Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 признан утратившим силу.

³²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284 «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 ими государственных 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 (далее – Постановление № 1284).

³²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 17. Ст. 2078.

В новом перечне показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствует такой субъект оценки, как население. Перечень содержит 15 показателей, а объект оценивания не сильно увеличен. Оцениваться будет уровень доверия к власти, а именно – к Президенту Российской Федерации и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. Методика оценки деятельности указанных должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработана не была (хотя ее принятие было запланировано до 1 июня 2019 г.).

В качестве вывода необходимо отметить, что деятельность по оцениванию государственных структур всегда была задачей непростой. Однако реализация данного инструмента государственного управления могла быть успешнее, если бы изначально были четко отграничены полномочия субъектов Российской Федерации от федеральных (хотя речь идет, в первую очередь, об оценке эффективности именно органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Кроме того, одной из трудностей стало определение управляющего воздействия на объект управления со стороны государственных органов субъектов Российской Федерации.

В связи с этим следовало бы провести инвентаризацию всех полномочий органов государственного управления субъектов Российской Федерации, начиная с анализа перечня полномочий, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнить данный перечень анализом отраслевого законодательства, выявить все полномочия регионального уровня государственного управления в каждой сфере. Получившийся список полномочий необходимо было бы

конкретизировать, избавив его от расплывчатых формулировок и дублирования. При этом особенно важным должно быть обеспечение соответствия доходных источников расходным обязательствам.

Кроме того, оценка эффективности подразумевает, на наш взгляд, более широкий круг управленческой деятельности, чем тот, который обозначен закрепленными показателями. Во-первых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют управленческую деятельность как по предметам собственного ведения, так и по предметам совместного ведения с Российской Федерацией; при этом конкретный объем участия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения никем никогда не определялся. Во-вторых, на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований реализуются документы стратегического значения, национальные проекты, государственные программы (федерального, регионального, муниципального уровня), но управленческая деятельность региональных и муниципальных органов в рамках вышеперечисленных процедур оценивания в расчет не принимается. В-третьих, закрепленные показатели эффективности деятельности не связаны с целевыми показателями государственной политики. В-четвертых, отсутствует мотивация субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. В-пятых, отсутствуют как общая система ответственности за конечные результаты, так и персональная – за недостижение заявленных результатов.

Краткие выводы

Очевидно, что сложились предпосылки для переосмысления подходов к эффективности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и достижению измеримых, прозрачных и понятных обществу результатов работы. При обновлении нормативных актов о показателях эффективности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления считаем необходимым обеспечить решение следующих задач:

1) отграничить государственные полномочия субъектов Российской Федерации от федеральных;

2) выявить все полномочия регионального уровня государственного управления, в каждой отрасли социального законодательства на основании инвентаризации, начиная с анализа перечня полномочий, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ; дополнить данный перечень анализом отраслевого законодательства;

3) определить объем управленческой деятельности субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией;

4) определить объем управленческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации документов стратегического значения, национальных проектов и государственных программ (федерального, регионального, муниципального уровня).

Глава III

Оценка деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы

§ 1. Правовые основания оценки эффективности государственного управления в области образования

Социальная сфера – это та область внутренней политики, в которой пересекается деятельность всех иерархических уровней государственного управления. Именно в ней сосредоточена большая часть социальных обязательств государства. Все жители страны вступают во взаимоотношения с органами государственного управления при реализации своих социальных прав. И чаще других – социально наиболее уязвимые категории граждан: дети, лица старшего возраста, инвалиды, многодетные семьи, пенсионеры, люди, страдающие различными заболеваниями, лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации, и т.д.

Поэтому обеспечение эффективного государственного управления в социальной сфере является особенно важным, а достижение социального эффекта требует четкости, скоординированности действий всех уровней власти.

Социальная сфера также является перекрестьем двух сложнейших вопросов как в теории права, так и в практической деятельности: разграничение полномочий иерархических уровней власти и оценка их деятельности.

Вопрос разграничения полномочий в социальной сфере весьма запутан и во многом противоречив. Это обусловлено в первую очередь тем, что

социальная сфера является предметом ответственности не только Российской Федерации и ее субъектов. Муниципальный уровень власти также задействован в реализации ряда государственных полномочий (например, в сфере образования). Кроме того, в области социального обслуживания государственные полномочия могут осуществляться частными организациями. Именно поэтому при построении системы оценки государственного управления столь важна продуманность применяемых подходов, возможность сравнения отечественных оценочных систем с системами, применяемыми в других странах, а также учет результатов научных исследований.

Сложность оценивания деятельности государственных органов в социальной сфере состоит, главным образом, в проблеме объективности. Эта сфера находится между Сциллой личностных восприятий качества и уровня жизни, и Харибдой экономической целесообразности государственных вложений. Даже если средств, выделяемых государством на социальные нужды, достаточно, политика государства может быть признана эффективной с позиции выполнения социальных функций, но неэффективной – с позиции экономической целесообразности.

Более того: даже при достаточном выделении государственных средств недовольство может возникнуть определенных социальны групп. Например, если с точки зрения молодежи целесообразнее вкладывать больше средств в развитие образования и решение экологических проблем, то с точки зрения людей старшей возрастной группы – в здравоохранение и социальную помощь.

Названные примеры подчеркивают сложность задач, стоящих перед оцениванием; поэтому, руководствуясь общетеоретическим принципом законности и с помощью разработанных в настоящем исследовании принципов оценки органов государственной власти – в их статике и динамике – автор может способствовать решению вышеописанных проблем.

Сфера образования как одна из наиболее приоритетных в Российской Федерации является объектом повышенного внимания со стороны не только органов государственного управления, но и всего общества. Образовательная реформа дала толчок новому правовому регулированию вопросов управления системой образования. Так, анализ положений Федерального закона 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³²⁵ показал, что законодатель сделал первые шаги на пути повышения эффективности управления этой системой. В качестве одного из инструментов повышения эффективности законодатель рассматривает оценку деятельности, и касается эта оценка как органов управления образованиям всех уровней, так и образовательных организаций.

Заложенные правовые предпосылки создания эффективной системы государственного управления проявились в поиске модели лучшего построения систем оценивания. Эти поиски продолжались несколько лет³²⁶.

Суммарно для сферы образования было предусмотрено 15 показателей: шесть из них – показатели эффективности деятельности региональных органов государственной власти и девять – муниципальных. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имели право устанавливать дополнительные показатели для органов местного самоуправления. Отметим, что этим правом они пользовались слишком

³²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³²⁶ Так, изначально правовым основанием оценки эффективности деятельности органов управления образованием регионального и муниципального уровня России были Указы Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Указ № 825) и от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее — Указ № 607).

Кроме того, на основании президентских указов были разработаны методики оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных органов власти, дополнившие перечень основных показателей индивидуальными показателями эффективности публичных органов власти. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» была утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов Государственной власти субъектов Российской Федерации; распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» утверждена Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

активно, нередко усложняя оценку эффективности социальной работы на муниципальном уровне.

Практика применения оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных органов показала нежизнеспособность принятых документов. Стремясь охватить все грани приоритетных сфер государственного управления (на уровне регионов и муниципальных образований), разработчики «увлеклись» составлением подробнейшего перечня показателей эффективности для полного отражения всех управленческих усилий. В результате получился свод показателей, которые не были сбалансированы, не соотносились между собой, что весьма затрудняло возможность установить, насколько эффективна деятельность управленческих органов.

В 2012 г. происходит смена документов³²⁷. Анализ новой редакции показателей эффективности, установленных для регионального уровня власти в сфере образования, выявил следующее: а) основным критерием оценки осталось качество образования, демонстрируемое при сдаче единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ); б) этот критерий расширен за счет того, что теперь учитывается доля выпускников, не сдавших ЕГЭ. Чем меньше этот показатель, тем эффективнее работают региональные органы управления образованием.

Необходимо отметить, что качество образования, определяемое с помощью ЕГЭ, служило критерием эффективности работы органов управления образованием и уровня субъектов Российской Федерации, и

³²⁷ Речь идет об Указе Президента Российской Федерации от 21.09.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановлениях Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» и от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”».

муниципального уровня, а также работы образовательных организаций и преподавателей. Другими словами, оценка индивидуальных достижений обучающегося была основой оценки всей сферы образования. На наш взгляд, именно этим объясняется как административное давление на преподавателей и выпускников, так и высокий процент правонарушений при проведении ЕГЭ.

В 2014 г. данный критерий был заменен³²⁸. При оценке эффективности региональных органов было решено – с целью повысить объективность проведения ЕГЭ, исключить административное давление – ввести показатели доступности образования, а не его «качества», определяемого по результатам ЕГЭ.

Анализ работы общеобразовательных организаций показал, что почти в четверти российских школ обучение ведется в две-три смены, и это затрагивает интересы свыше 1,8 млн детей. Позитивная демографическая динамика некоторых субъектов Российской Федерации поставила перед ними задачу своевременно прогнозировать и планировать опережающее развитие инфраструктуры и материальной базы общего образования в регионах.

Кроме того, новые федеральные образовательные стандарты предполагают наличие безопасных и комфортных условий пребывания ребенка в школе в течение целого дня, для чего необходима современная школьная инфраструктура. В связи с этим в систему оценки эффективности органов государственной власти субъектов Российской Федерации был введен показатель «доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей

³²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 294 «О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2134. Документ утратил силу.

численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях».

При разработке индивидуальных показателей оценки эффективности региональных органов государственной власти акцент был смещен в сторону обеспечения образовательного процесса. Так, в качестве индивидуальных показателей наибольшее внимание уделено непосредственно зданиям школ и т.п. (Более подробно см. ниже).

Еще одним вновь введенным индивидуальным показателем стала обеспеченность детей до семи лет местами в дошкольных образовательных учреждениях (количество мест на 1000 детей), т. е. при оценке эффективности региональных министерств (департаментов, управлений) образования учитывается и дошкольное образование (ранее оно относилось к компетенции муниципального уровня власти).

Согласно утвержденной Методике оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельством их эффективной работы являлся рост значений таких индивидуальных показателей, как: увеличение доли общеобразовательных организаций, соответствующих современным требованиям, имеющих физкультурный зал; снижение показателей доли образовательных организаций, находящихся в аварийном состоянии; снижение доли образовательных организаций, где обучение осуществляется в несколько смен.

Министерство образования и науки Российской Федерации пополнило состав показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации еще одним – «доля лиц, освоивших основные образовательные программы среднего общего образования и в течение двух лет после получения аттестата о среднем общем образовании продолживших обучение в образовательных организациях среднего профессионального образования и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации».

Федерации, местных бюджетов». Статус этого показателя страдает правовой неопределенностью как минимум по двум причинам: во-первых, он вводится Министерством образования и науки Российской Федерации, хотя действующие показатели эффективности утверждены Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; во-вторых, письмо Министерства образования и науки Российской Федерации является актом рекомендательного характера, в то время как для утверждения действующих показателей эффективности использовались подзаконные нормативные акты в форме указа Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Изменился состав показателей эффективности и для муниципального уровня власти. В ряду общих осталось два показателя: «доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет», и «доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших ЕГЭ по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших ЕГЭ по данным предметам».

В ряду индивидуальных показателей эффективности органов местного самоуправления было закреплено два показателя – в рамках дошкольного образования и семь – в рамках общего и дополнительного образования. Их анализ выявил, что общие показатели коррелируются с индивидуальными, содержат как количественные характеристики, так и качественные. Кроме того, в результате проб и ошибок была достигнута корреляция показателей эффективности муниципального и регионального уровней.

Система оценивания эффективности публичных органов не в полной мере оправдала возлагаемые на нее надежды. Используемые критерии эффективности не всегда обеспечивали прозрачность деятельности органов управления образованием. Необходимо отметить, что система оценивания

деятельности органов публичного управления в целом была призвана стимулировать рост эффективности их работы по сравнению с исходными значениями показателей. Поэтому при подведении итогов в докладах глав субъектов Российской Федерации учитывались фактические изменения уровней эффективности. Однако упускалась такая важная составляющая оценки деятельности публичных органов, как сравнение фактически достигнутых результатов с запланированными значениями развития. Более того: отсутствие адекватных показателей для характеристики степени достижения целей, нечеткость формулировки целей и задач соответствующего органа не позволяли идентифицировать их результат.

Среди проблем системы оценки отметим хаотичное изменение состава показателей документами разной юридической силы, что может привести к искажениям целостности многоуровневой системы управления сферой образования. На этом этапе важно выстроить четкую иерархию документов, устанавливающих показатели эффективности публичных органов, а также определить порядок изменения этих документов. Однако эту работу выполнять не стали, в очередной раз изменив модель оценивания.

При общей оценке эффективности публичных органов власти в сфере образования не учитывалась их деятельность в федеральных, региональных и муниципальных программах развития образования. Положение спасал сам принцип построения целевых государственных (ведомственных) программ, структурным элементом которых была оценка социально-экономической эффективности программы. Более того, программно-целевой принцип, используемый как инструмент управления по результатам, можно назвать одним из самых действенных, поскольку он предполагает не только определение целей, планов, периодов деятельности, порядка их финансирования, но и контроль достижения конечных результатов, оценку влияния на сферу образования в целом.

В 2018 г. модель оценивания снова изменилась. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке

эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» перечень показателей пополнился «оценкой удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания». Из достоинств указанного документа необходимо отметить и глоссарий используемых понятий. Так, под удовлетворенностью населения понимается «позитивное отношение группы людей к предмету оценки, возникающее в результате сравнения реальных свойств и качеств предмета оценки с ожиданиями»; остальные понятия используются в том же значении, что и в отраслевых федеральных законах.

Расчет показателей был возложен на Федеральную службу охраны Российской Федерации (однако данное полномочие не отражено в Положении о нем³²⁹). Как уже отмечалось, исходными данными для формирования показателей социальной сферы должны были стать результаты социологических опросов в субъектах Российской Федерации по репрезентативным выборкам от 300 до 800 респондентов (в зависимости от численности населения региона) с периодичностью 2–3 раза в год. Под результатом социологических опросов понимается распределение ответов респондентов (в процентах от числа опрошенных) на вопросы: «1. Удовлетворены ли Вы услугами в сфере образования, которые предоставляются Вам (Вашим родственникам, друзьям, знакомым) в субъекте Вашего проживания? 2. Удовлетворены ли Вы услугами в сфере здравоохранения, которые предоставляются Вам (Вашим родственникам, друзьям, знакомым) в субъекте Вашего проживания? 3. Удовлетворены ли Вы услугами в сфере культуры, которые предоставляются Вам (Вашим родственникам, друзьям, знакомым) в субъекте Вашего проживания? 4. Удовлетворены ли Вы услугами в сфере социального обслуживания, которые

³²⁹ Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3314.

предоставляются Вам (Вашим родственникам, друзьям, знакомым) в субъекте Вашего проживания?»³³⁰.

Правовые последствия данных опросов не определены, в то время как методика расчета показателя «оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания» должна была применяться с 1 августа 2018 г.

Методики, введенные Указом Президента Российской Федерации № 548, не были апробированы в связи с признанием этого Указа утратившим силу. Ему на смену утвержден Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Сфера образования представлена в этом документе одним критерием – уровнем образования. Необходимо отметить, что под уровнем образования в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» понимается заверченный цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований. В соответствии с этим предусмотрены четыре уровня общего образования (дошкольное, начальное, основное общее и среднее общее образование) и четыре уровня профессионального образования (среднее профессиональное, высшее – бакалавриат, специалитет, магистратура, и последний уровень – подготовка кадров высшей квалификации).

Методика расчета показателя «уровень образования» за отчетный период (прошедший год)³³¹ вводит новое содержательное наполнение

³³⁰ Приложение к методике расчета показателя "Оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2018 № 1373. Документ утратил силу «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»)

³³¹ Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц

термина «уровень образования», отличный от установленного в отраслевом законодательстве. Под уровнем образования в методике предлагается понимать «статистический стратегический показатель, характеризующий потенциальные возможности населения, охваченного образованием, с учетом качества результатов образования, рассчитывается по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации и федеральным округам».

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации об образовании существует два несовпадающих по смыслу понятия «уровень образования». Данная правовая проблема возникла из неверной трактовки применяемых понятий. Совершенно очевидно, что разработчики методики предполагали оценивать *уровень образованности* доли населения, находящихся в возрастных границах от 15 до 22 лет и старше.

Для этого оценочным исследованием должны быть установлены: 1) количество лиц в возрасте 15–19 лет, обучающихся по программам общего, среднего профессионального образования, в общей численности граждан данной возрастной группы в каждом субъекте Российской Федерации; 2) доля (удельный вес) тех, кто имеет среднее профессиональное или высшее образование среди всех лиц в возрасте 22 лет и старше; 3) доля (удельный вес) участников олимпиад и конкурсов различного уровня среди всех обучающихся по основным образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (т.е. среди школьников). По этим показателям будет оцениваться деятельность губернаторов Российской Федерации

Методика расчета построена таким образом, что даже при минимальных значениях двух первых показателей (т.е. при большом количестве подростков и молодых людей, не желающих учиться), благодаря

(руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.07.2019, N 30, ст. 4301.

одному лишь третьему показателю результат работы губернаторов будет приемлемым или даже успешным.

На наш взгляд, третий показатель вряд ли будет достоверно отражать управленческое воздействие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на систему образования, поскольку его невозможно отграничить от результатов работы с одаренными детьми.

Напомним, что в Российской Федерации уже действуют Правила выявления детей проявивших выдающиеся способности, сопровождения и мониторинга их дальнейшего развития³³², создан государственный информационный ресурс об одаренных детях, разработаны базовые принципы построения и основные задачи общенациональной системы выявления и развития молодых талантов, а также основные направления ее функционирования³³³.

В связи с этим считаем, что достижение целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ от 07.05.2018 № 204)³³⁴, станет возможным, если

³³² Постановление Правительства РФ от 17.11.2015 № 1239 «Об утверждении Правил выявления детей, проявивших выдающиеся способности, сопровождения и мониторинга их дальнейшего развития»// СЗ РФ. 23.11.2015. № 47. ст. 6602.

³³³ «Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов» (утв. Президентом РФ 03.04.2012 № Пр-827).

³³⁴ В перечень включены следующие показатели:

- 1) уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации);
- 2) число высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, тыс. чел.;
- 3) численность занятых в сегменте малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, тыс. чел.;
- 4) производительность труда в базовых несырьевых отраслях, индекс (2017 год – базовое значение);
- 5) реальная среднемесячная заработная плата работников (2017 год – базовое значение);
- 6) объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и средств федерального бюджета, в реальном выражении, индекс (базовое значение – среднее за 2015–2017 годы);
- 7) уровень бедности, процентов;
- 8) общая продолжительность жизни, лет;

внести в методику оценки эффективности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации показатель, отражающий сокращение в каждой школе количества учеников, не справляющихся с образовательными программами. Работа в этом направлении поможет создать систему мотивации к обучению, стимулировать вовлеченность в образовательный процесс, что, в свою очередь, обеспечит глобальную конкурентоспособность российского образования.

Наибольшее влияние на оценку органов государственной власти оказал пакет правовых документов, содержащих социально значимые результаты развития сферы образования.

Речь идет о документах стратегического характера³³⁵, где запланированы социальные эффекты сферы образования, намеченные к достижению к 2024 г. Механизм их реализации содержится в национальном проекте «Образование»³³⁶. В рамках национального проекта предусмотрена реализация еще 10 федеральных проектов³³⁷.

9) естественный прирост населения, чел.;

10) количество семей, улучшивших жилищные условия, тыс. ед.;

11) уровень доступности жилья для жителей субъекта Российской Федерации;

12) доля городов (населенных пунктов) с благоприятной городской средой;

13) качество окружающей среды;

14) уровень образованности;

15) доля автомобильных дорог регионального значения и агломераций с учетом загруженности, соответствующих нормативным требованиям, процентов.

³³⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018); Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года (разработан Минэкономразвития России).

³³⁶ Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»).

³³⁷ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 предусмотрены следующие федеральные проекты:

1) «Современная школа». Посвящен внедрению на уровнях основного и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий, обеспечивающих освоение базовых навыков и умений, повышению их мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс, а также обновлению содержания и совершенствованию методов обучения предметной области «Технология»;

Основными социальными результатами сферы образования в соответствии с Указом от 07.05.2018 № 204 признаны: 1) обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования; 2) воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

Вхождение России в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, а также по расширению присутствия российских университетов в глобальных рейтингах университетов (Academic Ranking of World

2) «Успех каждого ребенка». Призван сформировать эффективную систему выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанную на принципах справедливости, всеобщности и направленную на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;

3) «Поддержка семей, имеющих детей». Посвящен созданию условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет, реализации программы психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье;

4) «Цифровая образовательная среда». Предполагает создание к 2024 г. современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней;

5) «Учитель будущего». Посвящен внедрению национальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50% учителей общеобразовательных организаций;

6) «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)». Посвящен модернизации профессионального образования, в том числе посредством внедрения адаптивных, практико-ориентированных и гибких образовательных программ;

7) «Новые возможности для каждого». Призван сформировать систему непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики;

8) «Социальная активность». Посвящен созданию условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере волонтерства; формированию эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи;

9) «Экспорт образования». Призван увеличить не менее чем в два раза количество иностранных граждан, обучающихся в системе высшего образования и научных организациях, а также реализовать комплекс мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации;

10) «Социальные лифты для каждого». Посвящен формированию системы профессиональных конкурсов с целью предоставить гражданам возможность профессионального и карьерного роста.

Universities (ARWU), Times Higher Education (THE), QS World University Rankings (QS)) признано ключевой задачей деятельности Правительства Российской Федерации.

Удовлетворение потребности в высококвалифицированных кадрах в стратегически важных технико-технологических отраслях требует основательного пересмотра подходов к развитию сферы образования, с одной стороны, и к деятельности органов государственного управления, – с другой.

В рамках национального проекта «Образование» планируется дополнительно использовать – при мониторинге его реализации в регионах – следующие показатели: «Уровень доверия к разным уровням системы образования»; «Уровень вовлеченности работодателей в процесс образования»; «Коэффициент числа подготовленных специалистов в региональной системе высшего образования и среднего профессионального образования к числу вышедших на работу в этом регионе»³³⁸.

Ценность социальных эффектов, запланированных Указом от 07.05.2018 № 204, не вызывает сомнений и требует приоритетного их выполнения.

Вместе с тем в сфере образования, как в других сферах социального законодательства, отсутствует адекватная модель оценки деятельности органов государственного управления в отношении тех социальных эффектов, которые были запланированы.

Краткие выводы

Особенность социальных результатов в сфере образования состоит в том, что их проявление отложено во времени. Управленческие ошибки не могут быть обнаружены, со всей очевидностью, через год или два после внедрения новых методик преподавания или, например, после принятия управленческого решения о сокращении количества студентов, получающих

³³⁸ Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом РФ 18.12.2018 № Пр-2426ГС) // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

высшее образование за счет средств бюджета. Социальные эффекты проявятся позже, через несколько лет, и могут ослабить безопасность государства.

Актуальность вопросов построения эффективной системы государственного управления в социальной сфере напрямую связана со многими отдаленными последствиями. Каким оно будет, государство будущего, будет ли оно вообще, зависит именно от верно спрогнозированных социальных эффектов, использования правовых средств их достижения, обеспеченности ресурсами в необходимом объеме, от применения сбалансированной системы оценки деятельности органов государственного управления и возможности использовать ее результаты для улучшения этой деятельности.

§ 2. Правовое регулирование оценки эффективности государственного управления в области здравоохранения

Здравоохранение – важнейшая отрасль социальной сферы. Согласно разработанной концепции человеческого капитала, представителями которой являются Г. Беккер³³⁹, Д. Минсер³⁴⁰, Т. Шульц³⁴¹, основой процветания любого государства является *здоровое* и образованное население. Только здоровый человек стремится к инвестициям в образование. «Капитал здоровья — основа человеческого капитала, самая уязвимая и малоизученная его составляющая. По изменению капитала здоровья популяции можно оценивать эффективность системы здравоохранения»³⁴².

³³⁹ Becker G. S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Third Edition. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993.

³⁴⁰ Mincer J. Investment in human capital and personal income distribution // Journal of Political Economy. 1958. Vol. 66 (4). P. 281–302.

³⁴¹ Schultz T. W. Human Resources (Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities). New York: National Bureau of Economic Research, 1972; Schultz T. W. The Economic Value of Education. New York: Columbia University Press, 1963.

³⁴² Пушкарев О. В. Человеческий капитал и моделирование медико-экономической эффективности в здравоохранении: автореф. дис. ... д-ра мед. наук. Новокузнецк, 2009.

Категория «эффективность» в системе здравоохранения имеет свои особенности. Необходимо учитывать, что в данном случае речь идет о здоровье нации как о своего рода капитале, о сбережении и приумножении этого капитала в количестве лет (человеко-лет)³⁴³ здоровой жизни, т.е. о субстанции биологической, неоднородной, реагирующей по-разному на идентичные воздействия, не поддающейся простому исчислению «затраты – результат». Именно поэтому многие исследователи подчеркивают тот факт, что «даже при применении самого высокотехнологичного медицинского оборудования, используя труд высококвалифицированных кадров, результат может быть «нулевым» или даже «отрицательным»³⁴⁴.

Анализ теоретических взглядов на категорию «эффективность» в сфере здравоохранения показал, что по мнению многих авторов³⁴⁵ эта категория предполагает многоаспектный подход и включает три типа эффективности: медицинскую, социальную, экономическую³⁴⁶.

Под медицинской эффективностью понимается достижение такого результата, как полное выздоровление, улучшение состояния здоровья или восстановление утраченных функций отдельных органов и систем. Критериями эффективности при этом выступают удельный вес излеченных больных, уменьшение случаев перехода заболевания в хроническую форму, снижение уровня заболеваемости граждан и др. Многозадачность данной категории и используемых критериев эффективности выражается в том, что

³⁴³ Данный термин использует О. В. Пушкарев. См.: Пушкарев О. В. Комплексная оценка эффективности здравоохранения // Медицина и образование в Сибири. 2008. № 1. С. 17.

³⁴⁴ См.: Хальфин Р. А., Какорина Е. П., Игнатьева М. В., Мадьянова В. В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации. М.: ГОЭТАР-Медиа, 2013. С. 10; Орлов Е. М., Соколова О. Н. Категория эффективности в системе здравоохранения // Фундаментальные исследования. 2010. № 4. С. 70.

³⁴⁵ Данной точки зрения придерживаются Р. А. Хальфин, Е. П. Какорина, М. В. Игнатьева, В. В. Мадьянова, Е. М. Орлов, О. Н. Соколова.

³⁴⁶ Оценка эффективности деятельности медицинских организаций: учеб.-метод. пособие / под ред А. И. Вялкова. М.: ГЭОТАР-МЕД, 2004. С. 25.

медицинская эффективность может характеризовать как квалификацию врача, так и учреждение здравоохранения, а также отрасль в целом.

Медицинская эффективность «отражает степень достижения поставленных задач диагностики и лечения заболеваний с учетом критериев качества, адекватности и результативности. Медицинское вмешательство может быть более результативным, если научный уровень и практика его проведения обеспечивают наилучший результат медицинской помощи при наименьших затратах всех видов ресурсов. Вместе с тем даже при идеальном качестве медицинского труда может быть не достигнута конечная цель – здоровье человека»³⁴⁷.

Под социальной эффективностью системы здравоохранения понимается улучшение физического здоровья граждан, сокращение заболеваемости, увеличение продолжительности жизни и периода активной деятельности, снижение уровня смертности и инвалидности, удовлетворенность общества в целом системой оказания медицинской помощи³⁴⁸.

Под экономической эффективностью понимается соотношение полученных результатов и произведенных затрат. Поиск оптимального баланса между имеющимися ресурсами и объемами необходимых расходов – важный показатель для системы здравоохранения в целом. Этот показатель признается также экономическим обоснованием мероприятий по охране здоровья населения³⁴⁹.

Таким образом, категория «эффективность» здравоохранения фокусируется на медицинском, социальном и экономическом эффекте; при этом приоритетными являются медицинский и социальный.

С точки зрения Н. Н. Карякина, П. В. Мухина, «эффективность в здравоохранении должна обеспечивать достижение основного результата

³⁴⁷ Более подробно см.: Орлов Е. М., Соколова О. Н. Категория эффективности в системе здравоохранения. С. 71.

³⁴⁸ Там же.

³⁴⁹ Там же.

функционирования системы, расходуя при этом минимально возможную сумму средств и других ресурсов. Если учесть, что основная задача здравоохранения – сокращение смертности и заболеваемости, определение эффективности в здравоохранении может быть представлено как комплекс мер, направленных на обеспечение максимально возможного снижения смертности и заболеваемости при расходовании для этого минимального количества ресурсов. К ресурсам в настоящем исследовании мы относим финансы, кадры, здания, сооружения, другие основные средства, которые при совокупном использовании служат интересам отрасли»³⁵⁰.

Сфера здравоохранения сохраняет приоритет в социально-экономическом развитии Российской Федерации еще со времен действия национального проекта «Здоровье», что отражено в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³⁵¹ (далее – Концепция 2020).

Понимание необходимости институциональных изменений отразилось в ряде стратегических целей и задач сферы здравоохранения, отраженных в Указе от 07.05.2018 № 204. Так, применяя метод прогнозируемых конкретных социальных эффектов, к 2024 г. планируется обеспечить:

- снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения), смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения), младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей);

- ликвидацию кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

³⁵⁰ Карякин Н. Н., Мухин П. В. Системный анализ факторов в здравоохранении // Здравоохранение Российской Федерации. 2013. Вып. № 1. С. 28, 29.

³⁵¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

- охват всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;
- оптимальную доступность для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;
- оптимизацию работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу;
- увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 г. (до 1 млрд долларов США в год)³⁵².

Таким образом, признание здравоохранения важнейшей отраслью социальной сферы российского законодательства обуславливает необходимость анализа и оценки деятельности государственного управления этой сферой.

Анализ законодательства показал, что в нормативных правовых актах можно выделить четыре уровня оценки эффективности управления системой здравоохранения: федеральный, региональный, локальный и персональный. Учитывая, что предметом диссертационного исследования является оценка государственного управления, полагаем необходимым рассмотреть только федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации.

Как известно, в процедуре оценивания ключевой категорией выступает цель – «идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»³⁵³.

³⁵² См.: п. Указа от 07.05.2018 № 204.

³⁵³ Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. С. 44.

Анализ законодательства сферы здравоохранения позволяет выявить нормативно закрепленные цели деятельности государственного управления. Основным целевым ориентиром является Конституция Российской Федерации, в которой четко указано, что «в Российской Федерации охраняется здоровье людей» (ст. 7); «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь» (ст. 41). Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³⁵⁴ развивает конституционные нормы. Целеполагание продолжает целый пакет федеральных законов³⁵⁵. Вместе с тем необходимо отметить, что в тексте законов сферы здравоохранения не всегда указываются целевые установки государственного управления. Однако вывод о них можно сделать исходя из анализа основных принципов охраны здоровья, ответственности органов государственной власти за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья, объема полномочий управленческих органов федерального и регионального уровня и т.д.

Информация о целеполагании сферы здравоохранения содержится также на подзаконном уровне. Например, в Концепции 2020 закреплена цель повысить эффективность человеческого капитала и создать комфортные социальных условий, включая формирование культуры здорового образа жизни, внедрение в эту сферу инновационных технологий и решение проблемы кадрового обеспечения отрасли.

Поставленные задачи реализуются путем использования весьма популярного и действенного инструмента государственного управления — государственной программы. Так, в 2017 г. была утверждена государственная

³⁵⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

³⁵⁵: Федеральный закон от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30. Ст. 4176); Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1815); Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26. Ст. 2581); Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 721) и др.

программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»³⁵⁶, которой предусмотрен правореализационный механизм стратегических целей и задач сферы здравоохранения.

Как известно, государственная программа Российской Федерации – это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»³⁵⁷; т.е. программа всегда содержит цель.

Цель программы «Развитие здравоохранения» – достижение запланированных социальных эффектов, содержащихся в Указе от 07.05.2018 № 204. Более того: все предусмотренные программой направления, а их восемь, также имеют четко обозначенную цель. Таким образом, это «дерево целей», и оно может стать основой для разработки субъектами Российской Федерации новых региональных программ.

Программы развития здравоохранения субъектов Российской Федерации также содержат детальные планы действий, учитывающие региональную специфику размещения медицинских организаций, дорожную сеть, а также особенности заболеваемости и смертности жителей региона.

«Дерево целей» системы здравоохранения «разрастается» благодаря целевым ориентирам деятельности государственного управления, содержащимся в Основных направлениях деятельности Правительства

³⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II). Ст. 373.

³⁵⁷ См.: п. 31 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

Российской Федерации на период до 2024 года³⁵⁸ и Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»³⁵⁹; в Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года³⁶⁰.

По мнению автора, залогом эффективной управленческой деятельности может стать сбалансированная система целевых установок деятельности органов государственного управления в сфере здравоохранения. Необходимо подвергнуть детальному анализу разрозненные цели, закрепленные в различных законодательных и подзаконных актах сферы здравоохранения, сформировать инструментарий для определения целей закона, классифицировать их, выделив главные, корневые цели, а затем – цели второго, третьего уровня, и т.д.

Таким образом, выстроенное «древо целей» системы здравоохранения позволит определить пути правореализационной деятельности, определить средства ее достижения – критерии эффективности работы органов государственного управления.

Анализ нормативных правовых актов показал, что в системе здравоохранения уже закреплено внушительное число критериев эффективности. Так, государственная программа «Развитие здравоохранения», с учетом всех ее подпрограмм, содержит сведения о 101 показателе (индикаторе)³⁶¹.

Ранее деятельность по управлению сферой здравоохранения входила в число предметов оценки органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно Указу Президента Российской Федерации

³⁵⁸ Утверждены Правительством Российской Федерации 29.09.2018 // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»

³⁵⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2335.

³⁶⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2. Ст. 111.

³⁶¹ Необходимо отметить, что здесь, также как в других отраслях, присутствует терминологическая «путаница» двух понятий – «критерий» и «показатель».

от 21.08.2012 № 1199 сфера здравоохранения оценивалась по одному общему показателю – смертность населения (без показателей смертности от внешних причин) и по трем индивидуальным показателям: смертность населения в трудоспособном возрасте (количество умерших на 100 тыс. человек соответствующего возраста); доля государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения; суммарный коэффициент рождаемости (число детей, рожденных одной женщиной на протяжении всего репродуктивного периода (15–49 лет)).

В действующем Указе Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 среди показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) регионов и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации сфера здравоохранения не отражена.

Конституционное право граждан Российской Федерации на бесплатное оказание медицинской помощи обеспечивается Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов³⁶².

Данный документ содержит критерии доступности и качества медицинской помощи; при этом критериями качества являются 20 измерителей, а критериями доступности — восемь. Установив критерии доступности и качества медицинской помощи, разработчики указанной Программы не включили в нее целевые ориентиры, на основе которых проводится комплексная оценка уровня и динамики этих критериев. Она

³⁶² Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 51. — Ст. 8013.

лишь отсылает к территориальной программе, в которой должны быть установлены целевые ориентиры.

Таким образом, в данном случае нарушается теоретико-методологическая последовательность процесса управленческой деятельности, согласно которой главенствующая роль отведена категории «цель». Как известно, отсутствие целевых ориентиров не позволяет оценить ни медицинскую, ни экономическую эффективность, ни управленческие усилия.

Анализ закрепленных критериев эффективности показал их разрозненность, противоречивость, отсутствие сопоставимости.

Необходимо отметить еще одну особенность оценки деятельности государственных органов в сфере здравоохранения: они обходят качество медицинской деятельности. А без учета оценки качества органы государственного управления будут нести ответственность только за процесс оказания медицинской помощи, но не за ее результат. В то время как именно качество и доступность медицинской помощи являются главными в иерархии целей сферы здравоохранения.

Установленные критерии оценки качества медицинской помощи применяются при ее оказании в медицинских и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность, имеющих лицензию, в целях оценки своевременности ее оказания, правильности выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, степени достижения запланированного результата по группам заболеваний (состояний) и по условиям оказания (в амбулаторных условиях, в условиях дневного стационара и стационарных условиях)³⁶³.

Краткие выводы

Проведенный анализ показал, что в системе здравоохранения применяется иной (отличный от используемого в области образования)

³⁶³ Приказ Минздрава России от 10.05.2017 № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 17.05.2017).

подход к оценке деятельности органов государственного управления, поскольку оцениваются все уровни публичной власти: федеральный, уровень субъектов Российской Федерации и муниципальный.

Признавая данный подход в качестве лучшей практики, которая может быть распространена также на системы образования и социального обслуживания, считаем необходимым высказать ряд предложений по совершенствованию института оценки эффективности в области здравоохранения:

- институт оценки должен использоваться не только в отношении стратегических направлений развития здравоохранения, но и в ежедневной деятельности органов управления;

- необходимо достичь баланса между количественными и качественными показателями, обеспечить их сопоставимость, непротиворечивость, логичность, с одной стороны, и оптимизировать их число, – с другой;

- для комплексной оценки эффективности государственного управления требуется оценивать не только органы исполнительной власти, но и медицинские организации, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления.

§ 3. Правовое регламентирование оценки эффективности государственного управления в области социального обслуживания

Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное человека. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку инвалидов и пожилых граждан; в стране развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Этот конституционный постулат в общем виде отражает целевые установки по обеспечению достойных условий жизни для всех членов общества и созданию равных и справедливых возможностей для развития каждой конкретной личности. В достижении данных целей – суть социальной функции государства, реализуемой в рамках его социальной политики на основе нормативного и организационного механизмов.

Рассуждая о целевом назначении права, Г. В. Мальцев отмечал, что законодательство есть не что иное, как выраженная языком юридических норм программа общественного развития. Это связанное и методическое изложение целей какой-либо деятельности в их временной последовательности, с указанием средств достижения промежуточных и конечных результатов, критериев оценки данных результатов, допустимых способов корректирования целевых действий и самих целей³⁶⁴.

Таким образом, целью социального обслуживания граждан, закрепленной в федеральном отраслевом законе³⁶⁵, является предоставление социальных услуг гражданам, которые признаны нуждающимися в социальном обслуживании.

К трудным жизненным обстоятельствам, ухудшающим или способным ухудшить условия жизнедеятельности граждан, могут быть отнесены: 1) полная или частичная утрата способности либо возможности себя обслуживать, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста либо инвалидности; 2) наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе; 3) наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной

³⁶⁴ Более подробно см.: Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 699.

³⁶⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

адаптации; 4) отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними; 5) внутрисемейный конфликт, в том числе с алкогольно- и наркозависимыми лицами, с лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, а также насилие в семье; 6) отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста 23 лет, пребывание которого в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, завершено; 7) отсутствие работы и средств к существованию; 8) иные обстоятельства, которые нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признают ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан.

Законодательно закреплённая цель системы социального обслуживания несет в себе огромный нравственный потенциал, придающий нормативным целям огромную значимость, предопределяет необходимые критерии оценки целевых регуляторов. Как известно, наибольшей ценностью обладают труднодостижимые цели, в связи с чем они требуют усиленной нормативной поддержки.

Мера ценности, подчеркивает Г. В. Мальцев, распространяется на средства достижения данных целей не в том смысле, что «цель оправдывает любые средства», а в том, что цель требует средств, адекватных ее ценностному значению³⁶⁶.

Построение «древа целей» сферы социального обслуживания потребует также анализа целевых установок и спрогнозированных социальных эффектов, закреплённых на подзаконном уровне документами стратегического характера. Имеются в виду Указ от 07.05.2018 № 204, Концепция 2020, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, Стратегия действий в

³⁶⁶ Мальцев Г. В. Социальные основания права. С. 703.

интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года³⁶⁷.

Среди наиболее значимых целей и социальных эффектов сферы социального обслуживания отметим: увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; разработку и реализацию программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения; оказание социальной помощи населению исходя из принципов справедливости, адресности и нуждаемости; реализацию механизма оценки нуждаемости граждан на основе данных единой государственной информационной системы социального обеспечения; развитие мер поддержки семей, имеющих детей, в том числе многодетных семей; развитие практики оказания социальной помощи на основании социального контракта; внедрение технологий, альтернативных предоставлению услуг в стационарной форме социального обслуживания, развитие сети организаций социального обслуживания и создание условий для привлечения негосударственных организаций к оказанию данных услуг; формирование системы сопровождения инвалидов и их семей, в том числе ранней помощи, в рамках развития системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов; повышение комфортности предоставления услуги по проведению медико-социальной экспертизы гражданам, в том числе за счет налаживания межведомственного взаимодействия без участия гражданина; обеспечение доступности для инвалидов приоритетных объектов и услуг социальной и транспортной инфраструктуры во всех регионах.

Воплощение нормативных целей в рамках системы социального обслуживания принадлежит следующим субъектам: 1) федеральному органу государственной власти, осуществляющему функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

³⁶⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 1017.

регулированию в сфере социального обслуживания – Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации; 2) органам государственной власти субъектов Российской Федерации; 3) организациям социального обслуживания, находящимся в ведении Российской Федерации; 4) организациям социального обслуживания, находящимся в ведении субъекта Российской Федерации; 5) негосударственным (коммерческим и некоммерческим) организациям социального обслуживания, в том числе социально ориентированным некоммерческим организациям, предоставляющим социальные услуги; б) индивидуальным предпринимателям, осуществляющим социальное обслуживание.

Государственное управление сферой социального обслуживания, как и во многих других отраслях социальной сферы, представлено федеральным и региональным уровнем.

Деятельность органов федерального уровня обозначена: принятием определенного круга нормативных правовых актов; созданием сети организаций социального обслуживания, подчиненных Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации; ведением единой федеральной системы статистического учета и отчетности в сфере социального обслуживания; осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания³⁶⁸; созданием условий для независимой оценки качества услуг, оказываемых организациями социального обслуживания.

³⁶⁸ Необходимо отметить, что к отношениям по государственному контролю (надзору) в сфере социального обслуживания, по организации и проведению проверок поставщиков социальных услуг применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249).

При определении критериев эффективности работы органа федерального уровня необходим анализ полного объема его полномочий, закрепленного в Положении о нем³⁶⁹, иных нормативных правовых актах.

Основной груз управленческих полномочий в сфере социального обслуживания возложен на региональные органы государственного управления. При этом данная сфера не входит в перечень предметов оценки его деятельности.

Таким образом, для государственного управления регионального уровня критерии эффективности не установлены. В сфере социального обслуживания оценивается эффективность непосредственных участников – организаций социального обслуживания³⁷⁰.

Оценивание деятельности организаций не решает проблем государственного управления. Отдельно взятая организация может работать эффективно, однако это не решает проблему обеспечения доступности социальных услуг, гарантированных государством на конституционном уровне.

Новая модель социального обслуживания, введенная Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»³⁷¹, обеспечивает (в числе прочего) правовую возможность развития договорных отношений в этой сфере, но это не отменяет гарантий реализации прав на социальное обслуживание органами государственной власти.

³⁶⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3528.

³⁷⁰ Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 939н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в форме социального обслуживания на дому» // Рос. газ. 2014. 31 дек.; приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 938н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания» // Рос. газ. 2015. 12 янв.; приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 935н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания» // Рос. газ. 2014. 29 дек.

³⁷¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

В то же время приходится констатировать, что законодательно намеченная реформа системы социального обслуживания и связанные с ней оптимистические ожидания³⁷² пока не нашли своего воплощения. Еще в 2013 г. среди проблем системы социального обслуживания отмечались: очередность на получение социальных услуг в стационарной форме обслуживания и в форме обслуживания на дому; недостаточное количество действующих стационарных организаций социального обслуживания; пассивное развитие негосударственного сектора предоставления социальных услуг; доступность социального обслуживания или низкий ее уровень для граждан, проживающих в удаленных районах и сельской местности; недостаточное количество технологий и методик предоставления социальных услуг в полустационарной форме обслуживания и в форме обслуживания на дому, в том числе для граждан, страдающих психическими расстройствами; низкий уровень оплаты труда социальных работников³⁷³.

Анализ данных Росстата показал, что среди инвалидов и граждан старше трудоспособного возраста не испытывают никаких ограничений только 0,8%; незначительно ограничены – 5%, испытывают сильные ограничения – 31%; почти или полностью прикованы к постели – 60,2%³⁷⁴. Исходя из этого, нуждающимися в социальных услугах можно признать свыше 34 млн граждан Российской Федерации.

Основной проблемой социального обслуживания является обеспечение *доступности* социальных услуг для всех нуждающихся.

Как известно, социальные услуги предоставляются в трех основных формах: социальное обслуживание на дому, полустационарное (в определенное время суток) и стационарное обслуживание. Наибольшей

³⁷² План мероприятий («дорожная карта») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы), утв. Приказом Министерства труда социальной защиты РФ от 30 апреля 2014 г. № 282 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. № 6. 2014.

³⁷³ Там же.

³⁷⁴ Федеральная служба государственной статистики. Население. URL: <https://www.gks.ru/folder/12781> (дата обращения: 25.09.2019).

популярностью пользуются социальные услуги на дому, поскольку это позволяет лицам с ограниченными возможностями сохранить привычную для них обстановку.

Оценить уровень нуждаемости в социальном обслуживании помогают статистические данные. Так, в Российской Федерации создано 8 609 отделений социального обслуживания на дому ³⁷⁵; в 2018 году такими услугами пользовались 1 138 038 человек, что составило немногим более трех процентов от общего количества нуждающихся.

На основании данных выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения в 2017 году был проведен анализ получения и нуждаемости в получении на дому медицинских и санитарно-гигиенических процедур (таб. 1).

Таблица 1

Получение и нуждаемость в получении на дому медицинских и санитарно-гигиенических процедур в 2017 году, в процентах³⁷⁶

Из числа лиц старше трудоспособного возраста указали, что за последние 12 месяцев нуждались в осуществлении на дому медицинских или санитарно-гигиенических процедур	Лица старше трудоспособного возраста
Лица старше трудоспособного возраста, нуждавшиеся за последние 12 месяцев в осуществлении на дому медицинских или санитарно-гигиенических процедур, — всего	100
в том числе указавшие, что	
получили необходимую помощь из одного или нескольких источников — всего	96,9
из них указали один или несколько источников получения помощи	
социальный работник	8,8
лечащий врач	7,7
медицинская (патронажная) сестра	21,8
знакомый врач (медицинский работник)	7,9

³⁷⁵ Федеральная служба государственной статистики. Демография. URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/# (дата обращения: 25.09.2019).

³⁷⁶ Федеральная служба государственной статистики. Демография. URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/# (дата обращения: 25.09.2019).

специально нанятый человек	6,4
родные, знакомые	66,7
не получили необходимую помощь	3,1

Представленный анализ позволяет утверждать, что в подавляющем большинстве случаев нуждаемость в получении на дому медицинских и санитарно-гигиенических процедур удовлетворялась родными и близкими, а не организациями социального обслуживания. Таким образом, система социального обслуживания не обеспечивает всех нуждающихся в социальных услугах, оказываемых на дому.

Однако еще более недоступны социальные услуги, предоставляемые в организациях стационарного обслуживания.

В соответствии с примерной номенклатурой³⁷⁷ организации, осуществляющие стационарное социальное обслуживание, могут учреждаться в следующих формах: дом-интернат (пансионат) малой вместимости для престарелых и инвалидов, ветеранов войны и труда, милосердия; специальный дом-интернат, в том числе для престарелых; психоневрологический интернат, специальный дом для одиноких престарелых; социально-оздоровительный центр; геронтологический центр; геронтопсихиатрический центр; иные организации, осуществляющие стационарное социальное обслуживание.

В 2017 году насчитывалось 1307 организаций стационарного социального обслуживания, а в 2018 г. их количество сократилось до 1280³⁷⁸. При этом в субъектах Российской Федерации численность таких учреждений существенно разнится. Так, наибольшей обеспеченностью отличаются Нижегородская область (54 учреждения), Новосибирская область (40), Воронежская область (37), г. Москва (35). Наименее обеспечены: Ивановская, Пензенская и Костромская области, Удмуртская республика (по

³⁷⁷ Приказ Минтруда России от 17.04.2014 № 258н «Об утверждении примерной номенклатуры организаций социального обслуживания» // Рос. газ. 2014. 4 июня.

³⁷⁸ Федеральная служба государственной статистики. Медико-социальная экспертиза и социальное обслуживание. [URL: https://www.gks.ru/folder/13964](https://www.gks.ru/folder/13964) (дата обращения: 25.09.2019).

9); Тамбовская область (7); Магаданская область (3); Чукотский автономный округ (1).

Поэтому основной проблемой обеспечения нуждающихся граждан в социальных услугах, предусматривающих квалифицированный уход, следует признать отсутствие мест в таких учреждениях.

Проблема необеспеченности стационарным социальным обслуживанием усугубляется отсутствием системы выявления одиноких либо находящихся в тяжелой жизненной ситуации пожилых людей, инвалидов. Такие граждане далеко не всегда могут обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации или же в организацию социального обслуживания в силу возрастных и других ограничений здоровья.

Данную проблему наглядно демонстрируют статистические данные³⁷⁹, приведенные ниже (таб. 2).

Таблица 2

Нуждаемость в социальном обслуживании, в процентах

Из числа лиц старше трудоспособного возраста, нуждающихся в постановке на учет на социальное обслуживание в органах социальной защиты населения, указали, что за последние 12 месяцев	100
обращались с заявлением о постановке на социальное обслуживание, но был получен отказ	6,9
обращались с заявлением о постановке на социальное обслуживание, но решение еще не принято	18,6
не обращались с заявлением о постановке на социальное обслуживание	74,5

В связи с этим одним из решений данной проблемы, как признано в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской

³⁷⁹ Федеральная служба государственной статистики. Демография. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/# (дата обращения: 25.09.2019).

Федерации на период до 2020 года³⁸⁰, является сочетание заявительного принципа обращения за социальными услугами с развитием системы выявления лиц, нуждающихся в социальном обслуживании. Однако внедрения этого порядка пока не произошло.

Еще один параметр доступности социальных услуг – финансовые возможности лиц пожилого возраста и инвалидов. Поэтому критерий *платности / бесплатности* социального обслуживания можно назвать в ряду важнейших.

Как показал анализ регионального законодательства, бесплатность социального обслуживания определяется или по кругу лиц, или среднедушевому доходу получателя социальных услуг (при этом последний не должен быть выше предельной величины среднедушевого дохода, о чем см. ниже).

Необходимо отметить, что, как правило, преклонный возраст сам по себе не служит причиной оказания государственной поддержки; для этого нужны дополнительные критерии: инвалидность, заслуги перед обществом, выражающиеся в участии в боевых действиях, присвоении почетных званий (Герой Советского Союза, Герой Российской Федерации и полный кавалер ордена Славы, Герой или ветеран Социалистического Труда, Герой Труда Российской Федерации и полный кавалер ордена Трудовой Славы), награждение знаком «Жителю блокадного Ленинграда» и др.

На основании данных выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения в 2017 г. был проведен анализ по вопросу платности / бесплатности социальных услуг (таб. 3).

Таблица 3

Условия предоставления социального обслуживания платность / бесплатность

³⁸⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

По условиям предоставления социального обслуживания	Лица старше трудоспособного возраста, состоящие на учете и обслуживаемые в органах социальной защиты населения, — всего, в процентах
полностью бесплатно (с включением гарантированного бесплатного перечня услуг)	37,0
на условиях частичной оплаты за счет собственных средств (с включением гарантированного бесплатного и дополнительного платного перечня услуг)	46,2
на условиях полной оплаты за счет собственных средств	14,1
не определено	2,7

Указанные данные демонстрируют преобладание возмездного характера предоставления социальных услуг пожилым гражданам. Это позволяет, с одной стороны, привлекать в сферу социальных услуг негосударственный сектор (юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей), а с другой – требует государственного регулирования тарифов на социальные услуги, которые осуществляются на региональном уровне.

Анализ регионального законодательства показал, что обязанность по нормотворческому регулированию тарифов на социальные услуги в субъектах Российской Федерации выполнена. Вместе с тем остались вопросы по поводу применения этих тарифов в отношении лиц, чьи доходы крайне низки; иными словами – по поводу справедливости предоставления платных социальных услуг. Как известно, в каждом регионе поквартально устанавливается свой прожиточный минимум; далее на его основе (обычно это полтора прожиточных минимума) исчисляется предельная величина среднедушевого дохода для предоставления бесплатных социальных услуг. При этом разница между исчисленной предельной величиной и размером дохода (как правило, размером пенсии) пожилого человека часто не превышает даже тысячи рублей. Например, в Ивановской области

прожиточный минимум за первый квартал 2019 г. определен в размере 8 633 рублей, предельная величина среднедушевого дохода (для бесплатного получения социальных услуг) составляет 12 949 рублей, а средний размер пенсии, выплачиваемый в Ивановской области, – 13 600 рублей. Как видим, разница несущественная, однако она не позволяет получать социальные услуги безвозмездно.

Таким образом, причинами труднодоступности социальных услуг, предоставляемых организациями социального обслуживания, являются: 1) отсутствие системы выявления нуждающихся в социальном обслуживании лиц; 2) низкий доход пожилых граждан; 3) недостаточность инфраструктуры социального обслуживания; 4) наличие очередности на получение социальных услуг, особенно стационарных и полустационарных.

Указанные проблемы обусловлены, по мнению автора, отсутствием принципа доступности в основополагающем акте федерального уровня, регулирующем основы социального обслуживания в Российской Федерации, что снимает с органов государственной власти обязанность гарантировать реализацию этого принципа. Государственные органы должны обеспечить достаточное количество поставщиков социальных услуг, а также приближенность к месту жительства нуждающихся; но в их обязанности не входит обеспечение материальной доступности этих услуг для пожилых граждан и других лиц с ограниченными возможностями (инвалидов).

Следующей важной проблемой социального обслуживания пожилых граждан и инвалидов, особенно в стационарных организациях, являются трудности в предоставлении медицинских услуг в системе социального обслуживания.

Напомним, что согласно Закону об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации основной причиной признания гражданина нуждающимся в оказании социальных услуг является полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные

потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности. Таким образом, пожилой гражданин или инвалид нуждается в оказании медицинской помощи, для чего требуются медицинские работники соответствующей квалификации и специализации. Однако действующее законодательство не предусматривает оказание медицинской помощи в организациях социального обслуживания, особенно если речь идет о высококвалифицированных специалистах (например, в области геронтологии и гериатрии).

В приказе Минздрава России от 28.07.1999 № 297 «О совершенствовании организации медицинской помощи гражданам пожилого и старческого возрастов в Российской Федерации» признается необходимость «более тесного взаимодействия органов и учреждений здравоохранения и социальной защиты населения, в ряде случаев совместного решения поставленных задач на основе интеграции финансовых и других ресурсов», однако на практике данное направление так и не реализовано. Эта проблема нашла отражение в Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года³⁸¹, но правовой механизм ее реализации пока не разработан.

Из всех видов социальных услуг к медицине относятся только социально-медицинские услуги. В соответствии постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2014 № 1236 «Об утверждении Примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг» социально-медицинские услуги направлены на поддержание и сохранение здоровья получателей социальных услуг путем организации ухода, на содействие в проведении оздоровительных мероприятий, на систематическое наблюдение за получателями социальных услуг для выявления отклонений в состоянии их здоровья. Как правило, для предоставления указанных услуг необходим медицинский персонал. А это, в

³⁸¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 1017.

свою очередь, требует получения организациями социального обслуживания соответствующей медицинских лицензий.

Еще одна проблема отмечается в связи с неопределенностью нормативов штатной численности организаций (их структурных подразделений), представляющих социальные услуги в стационарной форме. Указанные нормативы установлены приказом Минтруда России от 24.11.2014 № 940н «Об утверждении Правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений»³⁸².

В то же время Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О государственной социальной политике» запланирована и реализуется оптимизация структуры сети и штатной численности организаций социального обслуживания. Так, к 2018 г. «данное сокращение в совокупности за 2014–2017 годы должно составлять не менее 15%. Сокращение работников может обеспечиваться путем перевода маловостребованных социальных услуг на платную основу, ликвидации непрофильных для социального обслуживания населения подразделений, перевода ряда обеспечивающих функций и услуг (в том числе медицинских) на условия аутсорсинга»³⁸³.

Таким образом, наблюдается противоречивая тенденция: с одной стороны, востребованность социально-медицинских услуг растет, с другой – численность квалифицированных кадров, способных их оказать, сокращается.

Оптимизация сети стационарных организаций, предоставляющих социальные услуги, отразилась в Стратегии действий в интересах граждан

³⁸² Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 940н «Об утверждении Правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений» // Документ не опубликован. Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».

³⁸³ Более подробно см.: письмо Минтруда России от 07.03.2014 № 12-0/10/П-1077 «Об обеспечении реализации мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и качества услуг в социальной сфере, оптимизацию бюджетной сети, а также корректировку планов мероприятий («дорожных карт»), касающихся изменений в отраслях социальной сферы» // Документ не опубликован. Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».

старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года. Так, одним из ее приоритетов является выстраивание эффективной системы предоставления социальных услуг в зависимости от индивидуальной нуждаемости граждан, вклада и поддержки семей, обеспечения возможности получения социальных услуг гражданами старшего поколения, страдающими старческой деменцией, *без помещения их в стационарные организации социального обслуживания*³⁸⁴.

Данный постулат, по мнению автора, противоречит Закону Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»³⁸⁵, согласно которому государство гарантирует социально-бытовое устройство престарелых, страдающих психическими расстройствами, а также уход за ними.

На основании изложенного необходимо отметить, что исключение принципа доступности из действующего Федерального закона № 442-ФЗ³⁸⁶ фактически нивелировало принцип государственной гарантированности прав пожилых граждан на социальное обслуживание.

Краткие выводы

1. Исключение сферы социального обслуживания из системы оценивания эффективности государственного управления может быть оправдано только полным обеспечением прав граждан, нуждающихся в социальном обслуживании. На сегодняшний момент основания для подобного утверждения отсутствуют. Попытка уйти от патерналистской системы не привела (да и не могла привести, без дополнительных усилий) к повышению доступности социальных услуг.

2. Учитывая, что большинство организаций социального обслуживания находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской

³⁸⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года».

³⁸⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

³⁸⁶ Этот принцип ранее был закреплен в Федеральном законе от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872. Документ утратил силу.

Федерации, считаем, что критерием эффективности их деятельности могли бы стать: 1) решение проблем доступности (в том числе материальной) получения социальных услуг); 2) обновление устаревшей материально-технической базы действующих стационарных организаций социального обслуживания; 3) обеспечение в них достойного медицинского обслуживания.

3. Законодательно внедренная модель социального обслуживания, предполагающая развитие социального предпринимательства, требует от государственных органов федерального и регионального уровня создания условий для ее реализации с помощью стимулирующих мер (предоставление льготных условий кредитования, ослабление налогового бремени и др.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема повышения эффективности государственного управления в целом, а в сфере социального законодательства – в частности, важна и актуальна в силу ее объективной значимости и для всего общества, и для каждого человека.

Законодатель, регулируя общественные отношения социальной сферы, вынужден постоянно сталкиваться с очень серьезными вызовами. С одной стороны, ему приходится решать противоречия, связанные с определенной разнонаправленностью экономических интересов государства и социальных интересов общества, а также со столкновением интересов различных социальных групп. С другой, он должен руководствоваться тем, что деятельность по обеспечению социальных прав граждан является одной из приоритетных функций государства, и эта приоритетность основана на Конституции Российской Федерации.

Проблема определения эффективности государственных органов (включая сферу социальных отношений) является предметом долгих научных поисков, и вряд ли будет преувеличением сказать: начавшись в глубокой древности, они продолжают до сих пор. Это происходит потому, что государство не статичный институт; ему как инструменту власти присущи изменения, преобразования в поисках наиболее эффективных форм и методов деятельности.

Применение термина «эффективность» к характеристике государственного управления, на наш взгляд, требует внесения в его содержание таких правовых категорий, как «цель», «правовые средства», имеющие юридическое и теоретико-правовое наполнение.

Рассматривая право в качестве универсального регулятора общественных отношений, социальное назначение которого – сохранять и позитивно развивать происходящие в обществе жизненные процессы, автор настоящего исследования считает правильным определения понятие

«эффективность государственного управления» через правовые категории, поскольку с помощью права можно обеспечить оптимальное сочетание всех элементов управленческой деятельности. В связи с этим, основываясь на трудах известных ученых, работавших над проблемами теории права и государства, а также теории государственного управления, автором было предложено определение эффективного государственного управления в социальной сфере, под которым предлагается понимать *степень достижения правовыми средствами зафиксированных в юридической форме целей государственной политики*. При юридической формализации должны учитываться, помимо юридической силы акта, закрепляющего эти цели, социальная значимость разрешаемых проблем, потребность в организационных, материальных и иных ресурсах.

На современном этапе развития права все большее значение приобретают конкретные результаты в социальной сфере. Именно модель будущего социального эффекта, к которому стремится государство, и является его целью.

О важности нормативной регламентации цели сказано в теории права и государства не один раз, так как от определения этой правовой категории зависят: выбор правовых средств; объем ресурсного обеспечения для ее достижения; нормативный объем компетенции органов государственного управления для каждого иерархического уровня и т.д.

Такая модель целеполагания – через обозначение запланированного социального эффекта – нашла отражение при формулировании национальных целей и стратегических задач развития в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Автор акцентирует внимание на системном аспекте правового закрепления целей социальной политики государства и соответствующих им полномочий органов государственной власти. При этом существенным

условием правового закрепления социальных эффектов следует признать необходимость глубокого анализа возможностей ресурсного обеспечения, прогнозирования рисков и правового механизма реализации.

В качестве юридически значимого понятия в научный оборот вводится термин «социальный эффект», под которым подразумевается *существенное изменение социально значимых показателей, отражающих состояние общества в целом, а также положение отдельной личности в нем.* Социальный эффект может быть охарактеризован следующими признаками: а) это реально существующий социальный результат, выражающийся в изменении уровня и качества жизни населения; б) он может быть позитивным и негативным; в) он может быть значительно отложен во времени; г) он всегда имеет долговременный характер.

Проведенный анализ показал, что построение системы оценки государственного управления в социальной сфере должно учитывать фундаментальные особенности ее отраслей.

Во-первых, необходимо принимать во внимание тот факт, что важнейшие результаты образовательной, культурной деятельности, деятельности в сфере здравоохранения выражаются в социальном эффекте, отложенном во времени. Так, важнейшие результаты культурной деятельности проявятся, со значительным временным лагом, в увеличении интеллектуального потенциала, изменении ценностных ориентиров и норм поведения индивидуумов, что в конечном итоге повлечет за собой изменения в основах функционирования общества. В образовании отдаленный социальный эффект проявится спустя 9 (11) – 13 (17) лет в совокупности приобретенных знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности, а в здравоохранении – в восстановлении (частичном восстановлении) деятельности организма, его отдельных функций, работоспособности, способности адаптироваться к новым условиям внешней и внутренней среды. Соответственно при оценивании эффективности правового воздействия на

отношения социальной сферы рассчитывать на быстроту результатов не приходится.

Во-вторых, необходимо учитывать низкую степень корреляции между затратами и материальными результатами в социальной сфере, т.е. бюджетные расходы во многих случаях не окупятся, поскольку эти затраты диктуются обществу мотивами гуманности. Речь идет о содержании домов престарелых, хосписов для онкологических больных, социальных приютов для лиц без определенного места жительства, приютов для бездомных животных и т.д. Социальным эффектом таких затрат станет гуманизация общества, а это намного более значимо, чем материальная окупаемость.

Проведенное диссертационное исследование института оценки государственного управления в социальной сфере позволяет сформулировать некоторые практические рекомендации.

1. Учитывая результаты, достигнутые в теории эффективности правового регулирования, при оценивании *деятельности* органов государственной власти необходимо руководствоваться следующими требованиями к нормативным актам, определяющим компетенцию этих органов в социальной сфере:

- 1) скоррелированность целей, закрепленных в отраслевых законах, с целями и задачами, указанными в документах стратегического планирования,
- 2) «вертикализация» целей по уровням регулирования (федеральный, региональный, муниципальный уровень);
- 3) соответствие поставленным целям функций и полномочий органов государственного управления.

2. При оценивании деятельности органов государственной власти считаем возможным придерживаться следующих выявленных стадий:

- 1) анализ общественных отношений с целью установления потребности в реформировании;
- 2) мониторинг ранее поставленных целей и достигнутых результатов;
- 3) формулирование целей и социальных эффектов;

4) инвентаризация ресурсов, необходимых для достижения целей (материальных, финансовых, информационных, кадровых, технических и др.);

5) выявление социальных последствий, возникших в результате деятельности государственных органов, в том числе незапланированных;

6) установление причинно-следственных связей возникновения незапланированных результатов (недостаточность обеспечения ресурсами, ошибочный выбор правовых средств, неточное определение сроков и т.д.);

7) оценка эффективности деятельности органа государственной власти;

8) выработка решений, призванных повысить эффективность (включая применение стимулирующих, превентивных и репрессивных мер).

3. Надлежит учитывать тот факт, что социальное законодательство является сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вследствие этого необходим комплексный и всесторонний подход к разработке моделей оценки эффективности государственного управления обоих иерархических уровней.

Практическая значимость института оценивания заключается в выявлении недействующих (или действующих неэффективно) институтов государственного управления. Например, институт, призванный обеспечить жесткий отбор организаций социального обслуживания, не справился с этой целью. Речь идет о реестре поставщиков социальных услуг. Как показал анализ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, включают в него поставщиков социальных услуг, у которых отсутствует лицензия на осуществление такой деятельности, хотя соблюдение формальных требований – самая легкая для выполнения часть работы по оказанию социальных услуг.

Формальный подход к институту оценки государственного управления, выявленный в результате настоящего исследования, заставляет искать иные способы и модели его построения, учитывающие вышеизложенные выводы. Более правильным, на наш взгляд, следует признать комплексный подход;

при этом особую актуальность приобретает правовое сознание и субъектов управления социальной сферой, и субъектов правоприменения.

Выражаем надежду, что предложения, представленные в ходе диссертационного исследования, найдут свое практическое применение и помогут как в развитии теоретических аспектов, так и в развития института оценки государственного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Текст] : офиц. текст : по состоянию на 2 авг. 2019 г. // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. [Текст] : офиц. текст // Сайт ООН. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.09.2019).
3. Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. [Текст] : офиц. текст // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.
4. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. [Текст] / Сайт «Федеральный справочник». URL: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%206/I/hartia.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).
5. Полное собрание Законов Российской империи. Собрание Первое [Текст] : офиц. текст : в 50 т. — Т. XXXI (1810–1811). — СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.
6. Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 «Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР» [Текст] : офиц. текст // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. — 1923. — № 10. — Ст. 299.
7. Постановление СНК СССР от 17.02.1924 «Правила о порядке и сроках исполнения поручений Совета Народных Комиссаров Союза ССР» [Текст] : офиц. текст // Систематическое собр. действующих законов СССР. — Книга первая. — М., 1926.

8. Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 «Положение о прокуратуре Союза ССР» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства СССР. — 1934. — № 1. — Ст. 26.
9. Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 17.11.1938 № 81 «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия» [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
10. Закон СССР от 15.03.1946 «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик — в Советы Министров союзных и автономных республик» [Текст] : офиц. текст // Ведомости ВС СССР. — 1946. — № 10.
11. Закон СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР» [Текст] : офиц. текст // Ведомости ВС СССР. — 1978. — № 28. — Ст. 436.
12. Закон СССР от 20.03.1991 № 2033-1 «О Кабинете Министров СССР» [Текст] : офиц. текст // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. — 1991. — № 14. — Ст. 400.
13. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
14. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 26. — Ст. 2581.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 42. — Ст. 5005.

Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

16. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 31 (ч. 1). — Ст. 3451.

17. Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 21.

18. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 31. — Ст. 4006.

19. Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.

20. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 16. — Ст. 1815.

21. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

22. Федеральный закон от 20.07.2012 N 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 30. — Ст. 4176.

23. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598.

24. Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 8. — Ст. 721.

25. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 7007.

26. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378.

27. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 29 (ч. I). — Ст. 4350.

28. Закон Челябинской области от 24.04.2014 № 684-ЗО «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов» [Текст] : офиц. текст // Южноуральская панорама. — 2014. — № 71.

29. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О действенности государственной власти в России» от 16.02.1995 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 1995. — 17 фев.

30. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2009. — 13 нояб.

31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2010. — 2–8 дек.

32. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2011. — 23 дек.

33. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2012. — 13 дек.

34. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 [Текст] : офиц. текст // Парламент. газ. — 2016. — 2–8 дек.

35. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2018. — 2 марта.

36. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003– 2005 годы)”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 47. — Ст. 4664.

37. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945.

38. Указ Президента Российской Федерации от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»

[Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 32. — Ст. 3314.

39. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945. — Документ утратил силу.

40. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 18. — Ст. 2003.

41. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 21. — Ст. 2930.

42. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2334.

43. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2335.

44. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 35. — Ст. 4774. — Документ утратил силу.

45. Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 294 «О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18 (ч. I). — Ст. 2134. — Документ утратил силу.

46. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 47. — Ст. 6963. — Документ утратил силу.

47. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.

48. Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, утвержденный Президентом Российской Федерации 18.12.2018 № Пр-2426ГС [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

49. Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

50. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 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» [Текст] :

офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2019. — № 17. — Ст. 2078.

51. Постановление Совмина СССР от 10.07.1967 № 640 «Об утверждении Общего положения о министерствах СССР» [Текст] : офиц. текст // СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116.

52. Постановление Президиума ВС РСФСР, Совмина РСФСР от 27.08.1986 № 376 «О задачах советских и хозяйственных органов РСФСР по выполнению Постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 “О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС”» [Текст] : офиц. текст // СП РСФСР. — 1986. — № 23. — Ст. 167.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 22. — Ст. 2180. — Документ утратил силу.

54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 15. — Ст. 1640.

55. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р № «Об утверждении Федерального плана статистических работ» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 20. — Ст. 2383.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008

№ 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 39. — Ст. 4455. — Документ утратил силу.

57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 17. — Ст. 2083. — Документ утратил силу.

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 12. — Ст. 1417.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 26. — Ст. 3528.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2012 № 700 «Об упразднении Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 29. — Ст. 4125.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 46. — Ст. 6350. — Документ утратил силу.

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284 «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 ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 51. — Ст. 7219.

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 52. — Ст. 7490.

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов

нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 52. — Ст. 7491.

66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 2. — Ст. 111.

67. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 33. — Ст. 4378.

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 6. — Ст. 965.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 15. — Ст. 2281.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.09.2015 № 1035 «О внесении изменений в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 40. — Ст. 5570. — Документ утратил силу.

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1270 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 49. — Ст. 6966. — Документ утратил силу.

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 1408 «О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 1 (ч. II). — Ст. 225. — Документ утратил силу.

73. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2015 № 2673-р «Об утверждении распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 1 (ч. II). — Ст. 276.

74. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 7. — Ст. 1017.

75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.04.2016 № 642-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 16. — Ст. 2268.

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 1 (ч. II). — Ст. 373.

77. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2018 № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 18. — Ст. 2625.

78. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Правительством Российской Федерации 29.09.2018 [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.11.2018 № 1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 48. — Ст. 7415. — Документ утратил силу.

80. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 51. — Ст. 8013.

81. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2018 № 1556 «Об утверждении Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения»

[Текст] : офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 53 (ч. I). — Ст. 8641.

82. Приказ Минздрава России от 14.09.2012 № 175н «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга безопасности медицинских изделий» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2012. — 18 янв.

83. Приказ Минздрава России от 10.05.2017 № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи» [Текст] : офиц. текст // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 17.05.2017).

84. Приказ Минтруда России от 18.09.2014 № 651н «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации, а также форм документов, необходимых для осуществления такого мониторинга» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2014. — 11 нояб.

85. Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 935н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2014. — 29 дек.

86. Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 938н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2015. — 12 янв.

87. Приказ Минтруда России от 24.11.2014 № 939н «Об утверждении Примерного порядка предоставления социальных услуг в форме социального обслуживания на дому» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2014. — 31 дек.

88. Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

89. Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

90. Приказ Минэкономразвития России от 31.05.2017 № 262 «Об утверждении Порядка ведения реестров субъектов малого и среднего предпринимательства — получателей поддержки и Требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами» [Текст] : офиц. текст // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 14.08.2017).

91. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, разработанный Минэкономразвития России [Текст] : офиц. текст // Вестник ценообразования и сметного нормирования. — 2018. — Вып. 11.

92. Постановление Правительства Москвы от 04.03.2014 № 99-ПП «Об оценке регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия в городе Москве» [Текст] : офиц. текст // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2014. — № 14.

93. Постановление администрации Златоустовского городского округа Челябинской области от 08.09.2014 № 343-п «Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Администрации Златоустовского городского округа и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Администрации Златоустовского городского округа, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» [Текст] : офиц. текст // Златоустовский рабочий. — 2014. — № 104.

Материалы судебной практики

94. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.09.2009 № 15-Г09-8 [Текст] // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

Диссертации и авторефераты диссертаций

95. *Аубакирова, И. У.* Современная евразийская концепция государственного управления: теоретико-правовое исследование на материалах России и Казахстана: автореферат дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.01 / Аубакирова Индира Ураловна – М., 2016

96. *Батурина, Ю. Б.* Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Батурина Юлия Борисовна. — М., 2001.

97. *Ворновских, Д.В.* Политико-правовые основы становления и развития системы публичного управления в централизованном Московском государстве с XIV по XVII вв.: историко-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юрид. наук [Текст]: 12.00.01/ Ворновских Дмитрий Владимирович. – С-Пб., 2010;

98. *Знаменский, Д. Ю.* Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации: политологический аспект [Текст] : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Знаменский Дмитрий Юрьевич. — М., 2004.
99. *Иванов, В. А.* Формирование и реформирование системы публичного управления в эволюции российской государственности XVIII-XIX вв.: историко-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Иванов Вячеслав Анатольевич – С-Пб., 2008.
100. *Каленский, В. П.* Государственное управление в России в период абсолютной монархии : историко-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Каленский Виктор Петрович – С-Пб., 2012.
101. *Клищ, Н. Н.* Повышение результативности деятельности государственных служащих [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Клищ Николай Николаевич. — М., 2006.
102. ; *Красняков, Н. И.* Становление системы государственного управления в Сибири в XVIII - первой половине XIX вв. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Красняков Николай Иванович. – Екатеринбург, 2014.
103. *Ноздрачев, А. Ф.* Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ноздрачев Александр Филиппович. — М., 1984.
104. *Очир-Гаряева, И. К.* Введение Калмыкии в систему государственного управления России: историко-правовые аспекты: 70-е гг. XVIII в. - первая половина XIX в. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Очир-Гаряева Ирина Калиновна. – М., 2006
105. *Пушкарев, О. В.* Человеческий капитал и моделирование медико-экономической эффективности в здравоохранении [Текст] : автореф. дис. д-ра мед. наук: 14.00.33 / Пушкарев Олег Владимирович. — Новокузнецк, 2009.

106. *Рубашкин, В. В.* Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области: 1946-1950-е гг. [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Рубашкин, Владимир Владимирович – Калининград, 2018.

107. *Сабанин, С. Н.* Проблемы повышения эффективности институтов освобождения от уголовной ответственности или наказания [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Сабанин Сергей Николаевич. — Свердловск, 1981.

108. *Сапун, В. А.* Теория правовых средств и механизм реализации права [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Сапун Валентин Андреевич. — Н. Новгород, 2002.

109. *Сапунов, М. В.* Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в Российской империи XIX века [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Сапунов Михаил Васильевич – М., 2012.

110. *Слычук, В.В.* Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества [Текст] : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Слычук Виктория Владимировна. — Саратов, 2005.

111. *Токтыбеков, А. А.* Теоретические основы механизма государственного управления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Токтыбеков Абикен Абилович. — М., 1995.

112. *Трегубов, М. В.* Эффективность системы государственного управления: Теоретико-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Трегубов Михаил Владимирович – С-Пб., 2000.

113. *Фарои, Т. В.* Правовое регулирование системы государственного управления и самоуправления на Кубани: Конец XVIII - начало XX веков [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Фарои Татьяна Валерьевна – Краснодар, 2002

114. *Шикин, Е. П.* Основные условия эффективного применения права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 701 / Шикин Евгений Петрович. — Свердловск, 1971.

Научная и учебная литература

115. *Аганбегян, А. Г.* Управление и эффективность [Текст] / А. Г. Аганбегян. — М. : Экономика, 1981.

116. *Акофф, Р.* О целеустремленных системах [Текст] / Р. Акофф. Ф. Эмери. — М. : Сов. радио, 1974.

117. *Алексеев, С. С.* Общие дозволения и запреты в советском праве / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1998.

118. *Алексеев, С. С.* Проблемы теории права [Текст] : Курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. — Свердловск, 1972. — Т. 1.

119. *Алексеева, Т. А.* Современные политические теории [Текст] / Т. А. Алексеева. — М., 2000.

120. *Ансофф, И.* Стратегическое управление [Текст] : пер с англ. / И. Ансофф. — М. : Экономика, 1989.

121. *Аристотель.* Сочинения [Текст] : в 4 т. / Аристотель. — М. : Мысль, 1976–1983.

122. *Асмус, В. Ф.* Собрание сочинений (в семи томах) [Текст] / В. Ф. Асмус. — Т. 3: Логика. — М., 2014.

123. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового регулирования [Текст] / Г. В. Атаманчук. М. 1975.

124. *Атаманчук, Г. В.* Критерии социальной эффективности управления / [Текст] / Г. В. Атаманчук // Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России : сб. — Ростов н/Д., 1998.

125. *Атаманчук, Г. В.* Общая теория управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М., 1994.
126. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2004.
127. *Атаманчук, Г. В.* Управление — социальная ценность и эффективность [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М., 1995.
128. *Атаманчук, Г. В.* Управление: сущность, ценность, эффективность [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : Академический проект, 2006.
129. *Атаманчук, Г. В.* Функционирование государственного аппарата управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М., 1998.
130. *Бажин, И. И.* Методика оценки эффективности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации [Текст] : монография / И. И. Бажин, М. А. Маленькая. — Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2009.
131. *Батанина, И. А.* Политическое управление в регионе: состояние, тенденции развития / И. А. Батанина ; Тул. гос. ун-т. — Тула : ТулГУ, 1997.
132. *Бачило, И. Л.* Организация советского государственного управления: правовые проблемы / И. Л. Бачило ; отв. ред. Б. М. Лазарев. — М. : Наука, 1984.
133. *Бачило, И. Л.* Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И. Л. Бачило. — М.: Юрид. лит., 1976.
134. *Белл, Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования [Текст] : пер. с англ. / Д. Белл. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Academia, 2004.
135. *Блондель, Ж.* Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу [Текст] / Ж. Блондель. — М., 1992.

136. *Брюйн, Х. де.* Управление по результатам в государственном секторе [Текст] / Х. де Брюйн ; пер. с англ. — М. : Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

137. *Валлерстайн, И.* Анализ мировых систем и ситуация в современном мире [Текст] / И. Валлерстайн ; пер с англ. П. М. Кудюкина ; под общ. ред. Б. Ю. Кагарлицкого. — СПб. : Университет. книга, 2001.

138. *Василенко, И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие / И. А. Василенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Логос, 2000.

139. *Вебер, М.* Наука как призвание и профессия [Текст] / М. Вебер // *Вебер, М.* Избранные произведения : пер. с нем. — М. : Прогресс, 1990.

140. *Власенко Н.А.* Проблемы правовой неопределенности: курс лекций. [Текст] / Власенко Н.А. — М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2015.

141. *Власенко Н.А.* Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов все форм обучения [Текст]. / Власенко Н.А. — М. ИЗиСП – М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

142. *Гаман-Голутвина, О. В.* Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс] / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгунов, А. И. Соловьев, Р. Ф. Туровский. — URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

143. *Гелбрейт, Дж.* Новое индустриальное общество [Текст] / Дж. Гелбрейт. — М. : Прогресс, 1969.

144. *Винер Н.* Кибернетика или Управление и связь в животном и машине: Перевод с английского. [Текст] / Винер Н.- Москва : Советское радио, 1968.

145. *Гончаров, В. В.* В поисках совершенства управления: руководство для высшего управленческого персонала. Опыт лучших пром. фирм США, Японии и стран Зап. Европы [Текст] / В. В. Гончаров. — М. : МП «Сувенир», 1993.

146. Государственное и муниципальное управление [Текст] / под ред. А. Я. Пономарева. — СПб., 1997.

147. Государственное управление и государственная служба за рубежом [Текст] : курс лекций / В. В. Чубинский, В. И. Морозов, В. В. Волошин и др. ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, Сев.-Зап. акад. гос. службы. — СПб. : Образование-Культура : Изд-во СЗАГС, 1998.

148. *Грибовский, В. М.* Государственное устройство и управление Российской империи [Текст] / В. М. Грибовский. — Одесса, 1912.

149. *Давыдов, К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории [Текст] : монография / К. В. Давыдов. — М. : NOTA BENE, 2010.

150. *Друкер, П.* Управление, нацеленное на результаты [Текст] : пер. с англ. / П. Друкер. — М. : Технологическая школа бизнеса, 1994.

151. *Друкер, П.* Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения [Текст] / П. Друкер ; пер. с англ. М. Котельниковой. — М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998.

152. *Дюркгейм, Э.* О разделении общественного труда [Текст] / Э. Дюркгейм. — М. : КАНОН, 1996.

153. *Ерошкин, Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России [Текст] / Н. П. Ерошкин. — М. : Третий Рим, 1997.

154. Западная экономическая социология [Текст] : хрестоматия современной классики / сост. и науч. ред. В. В. Радаев ; пер. М. С.

Добряковой и др. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004.

155. *Игнатов, В.* Эффективность государственной службы [Текст] / В. Г. Игнатов, А. Понеделков // Государственная служба: теория и организация. — 2007. — № 6.

156. *Игнатов, В. Г.* Становление системы государственного и местного управления и самоуправления в современной России (1990-е гг.) [Текст] / В. Г. Игнатов. — Ростов н/Д. : Изд-во Сев.-Кавк. акад. гос. службы, 1997.

157. Кадровое обеспечение государственной службы [Текст] / В. Г. Игнатов, В. Сулемов, А. Радченко и др. ; науч. ред. В. А. Кулинченко. — Ростов н/Д., 1994.

158. *Казимирчук, В. П.* Право и методы его изучения [Текст] / В. П. Казимирчук. — М., 1965.

159. *Карлоф, Б.* Вызов лидеров [Текст] : пер. со шведского / Б. Карлоф, С. Седерберг. — М. : Дело, 1996.

160. Качество и успешность государственных политик и управления [Текст] : науч. монография / В. И. Якунин и др. ; Центр проблемного анализа и гос.-упр. проектирования. — М. : Научный эксперт, 2012.

161. *Керимов, Д. А.* Свобода, право и законность в социалистическом обществе [Текст] / Д. А. Керимов. — М., 1960.

162. *Клепцов, М. Я.* Информационные системы органов государственного управления [Текст] / М. Я. Клепцов ; под общ. ред. В. И. Кушлина. — М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы, 1996.

163. *Клепцов, М. Я.* Принципы построения и реализации мобильной информационной системы для руководителей органов государственной власти и управления на основе мультимедиа технологии [Текст] / М. Я. Клепцов. — М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы, 1996.

164. Кибернетика и право / Керимов Д.А., Кудрявцев В.Н., Эйсман А.А. и др. - Москва: Знание, 1970.
165. *Козлов, Ю. М.* Управление народным хозяйством в СССР [Текст] : в 2 ч. / Ю. М. Козлов. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1969–1971.
166. *Комаров, Н. И.* Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX — начало XX в.) [Текст] / Н. И. Комаров, Д. А. Пашенцев, С. В. Пашенцева. — М. : Статут, 2006.
167. *Комаров, С. А.* Теория государства и права [Текст] : крат. учебник для вузов / С. А. Комаров, А. В. Малько. — М. : Норма : ИНФРА-М, 1999.
168. Конституции государств Азии [Текст] : в 3 т. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Норма, 2010.
169. Конституции государств Америки [Текст] : в 3 т. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. Я. Хабриевой. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006.
170. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001.
171. Концепция Business Performance Management: начало пути [Текст] / Е. Ю. Духонин и др. ; под ред. Г. В. Генса. — М. : Альпина Бизнес букс, 2004.
172. *Кордонский, С.* Россия. Поместная федерация [Текст] / С. Кордонский. — М. : Европа, 2010.
173. *Коржихина, Т. П.* История российской государственности [Текст] / Т. П. Коржихина, А. С. Сенин. — М. : Фирма «Интерпракс», 1995.
174. Краткая философская энциклопедия [Текст]. — М. : Прогресс, 1994.

175. *Кудрявцев, В. Н.* Эффективность правовых норм [Текст] / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. — М. : Юрид. лит., 1980.

176. *Кудряшева, Е. В.* Лидер и лидерство: исследования лидерства в современной западной общественно-политической мысли [Текст] / Е. В. Кудряшева. — Архангельск : Изд-во Поморского международного педагогического университета, 1996.

177. *Курашвили, Б. П.* Очерк теории государственного управления [Текст] / Б. П. Курашвили ; отв. ред. М. И. Пискотин. — М. : Наука, 1987.

178. *Лазарев, Б. М.* Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. — М. : Юрид. лит., 1972.

179. *Лазарев, В. В.* Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории) [Текст] / В. В. Лазарев. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975.

180. *Лазарев В.В.* Избранные труды. В 3 т. Т.1. Закон. Законность. Применение закона.) [Текст] / В.В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов Российской Федерации. Юрид. Фирма «Юст». — М: Новая юстиция, 2010.

181. *Лазарев В.В.* Теория государства и права (актуальные проблемы) [Текст] : учеб. пособие / В.В. Лазарев — М. : Академия МВД РФ, 1992.

182. *Лебедев, Т. П.* Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ [Текст] : учеб. пособие / Т. П. Лебедев, О. В. Михайлова ; МГУ им. М. В. Ломоносова ; Фак. гос. упр. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2011.

183. *Линдблом, Ч.* Политика и рынки. Политико-экономические системы мира [Текст] / Ч. Линдблом. — М. : Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

184. *Лопатников, Л. И.* Экономико-математический словарь [Текст] : Словарь совр. экон. науки / Л. И. Лопатников. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 1996.
185. *Лунев, А. Е.* Право и эффективность управления [Текст] / А. Е. Лунев. — М.: Юрид. лит., 1973.
186. *Макиавелли, Н.* Государь [Текст] / Н. Макиавелли. — М. : Планета, 1990. — 80 с.
187. *Макинтайр, А.* После добродетели: Исследования теории морали [Текст] / А. Макинтайр. — М., 2000.
188. *Малько, А. В.* Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А. В. Малько, К. В. Шундилов ; Рос. акад. наук, Саратов. фил. гос. учреждения «Ин-т гос. и права», М-во образования Рос. Федерации, гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратов. гос. акад. права». — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2003.
189. *Мальцев, Г. В.* Социальные основания права [Текст] / Г. В. Мальцев. — М. : Норма, 2007.
190. *Масловский, М. В.* Политическая социология бюрократии [Текст] / М. В. Масловский. — М., 1997.
191. *Масловский, М. В.* Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология [Текст] : монография / М. В. Масловский. — Н. Новгород, 1997.
192. *Мейер, М. В.* Оценка эффективности бизнеса. Что будет после Balanced Scorecard? [Текст] / М. В. Мейер. — М. : ООО «Вершина», 2004.
193. *Менегетти, А.* Психология лидера [Текст] / А. Менегетти. — М. : Агроконсалт, 1996.
194. *Мескон, М.* Основы менеджмента [Текст] : учебник / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. М. А. Майорова и др. ; общ. ред. и вступ. ст. д-ра экон. наук Л. И. Евенко. — 3-е изд. — М. : Вильямс, 1997.

195. *Мильнер, Б. З.* Системный подход к организации управления [Текст] / Б. З. Мильнер, Л. И. Евенко, В. С. Рапопорт. — М. : Экономика, 1983.
196. *Мицкевич А.В.* Избранное [Текст] сост. Е.А. Юртаева— М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации при Правительстве Российской Федерации, 2010.
197. *Мэннинг, Н.* Реформа государственного управления: международный опыт [Текст] : пер. с англ. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. — М., 2003.
198. *Никитинский, В. И.* Эффективность норм трудового права [Текст] / В. И. Никитинский. — М., 1971.
199. *Нили, Э.* Призма эффективности. Карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управления им [Текст] / Э. Нили, К. Адамс, М. Кеннерли. — М. : Баланс-Клуб, 2003.
200. Новая философская энциклопедия [Текст] : в 4 т. / Ин-т философии РАН ; Нац. обществ.-науч. Фонд ; предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. — 2-е изд., испр. и допол. — М. : Мысль, 2010. — Т. 4.
201. Новая философская энциклопедия [Текст] : в 4 т. / Ин-т философии Рос. акад. наук, Нац. обществ.-науч. фонд ; науч.-ред. совет.: В. С. Степин [и др.]. — М. : Мысль, 2000–2001.
202. Нормативная система и эффективность общественного производства [Текст] / А. Б. Венгеров, Н.С. Барабашева. — М. : Изд-во Моск.ун-та, 1985.
203. *Облонский, А. В.* Человек и государственное управление [Текст] / А. В. Облонский ; отв. ред. М. И. Пискотин. — М. : Наука, 1987.

204. Общая теория государства и права [Текст] : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. — М. : Норма, 2007.
205. Общая теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М., 2001.
206. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 15-е изд., стер. — М. : Рус. яз., 1984.
207. *Омаров, А. М.* Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / А. М. Омаров. — М. : Мысль, 1980.
208. *Осипов, В. И.* Власть — проблемы государственного управления: региональный аспект [Текст] / В. И. Осипов. — Саратов : Дет. кн., 1997.
209. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика [Текст] : монография / отв. ред. И. Г. Тимошенко. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ ; ИНФРА-М, 2015.
210. Оценка работников управления [Текст] / под ред. Г. Х. Попова. — М. : Моск. Рабочий, 1976.
211. Оценка эффективности деятельности медицинских организаций [Текст] : учеб.-метод. пособие / В. З. Кучеренко, В. О. Флек, М. Е. Путин [и др.] ; под ред. А. И. Вялкова. — М. : ГЭОТАР-МЕД, 2004.
212. *Питерс, Т.* В поисках эффективного управления [Текст] : пер. с англ. / Т. Питерс, Р. Уотермен ; общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Евенко. — М. : Прогресс, 1986.
213. *Платон.* Собрание сочинений [Текст] : в 4 т. / Платон ; общ. ред. А. Ф. Лосева и др. ; примеч. А. А. Тахо-Годи. — М. : Мысль, 1990–1994.
214. *Положихина, М. А.* Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки [Текст] / М. А. Положихина ; Рос. акад. наук, Институт научной информации по общественным наукам. — М. : ИНИОН РАН, 2012.

215. *Понкин И.В.* Теория государственного управления [Текст] : учебник / И.В. Понкин. М.: ИНФРА-М. 2019.
216. Правовая кибернетика[Текст] : Сборник статей / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев ; АН СССР. - Москва : Наука. 1970.
217. Правовое регулирование государственного контроля [Текст] : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012.
218. Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России [Текст] : докл. науч.-практ.-конф., Ростов н/Д., март 1998 г. / отв. ред. В. Г. Игнатов. — Ростов н/Д., 1998.
219. Проблемы эффективности управленческих органов [Текст] / отв. ред. д-р юрид. наук Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1973.
220. *Пугинский, Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях [Текст] / Б. И. Пугинский. — М. : Юрид. лит., 1984.
221. *Путило, Н. В.* Социальные права граждан: история и современность [Текст] / Н. В. Путило. — М. : Юриспруденция, 2007.
222. Рациональный выбор в политике и управлении [Текст] / под ред. Л. В. Сморгунова. — СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1998.
223. *Раянов Ф.М.* Государство в системе теории общественного развития [Текст]: в сб. ст. : / Актуальные проблемы права и государства в XXI веке материалы VI международной научно-практической конференции: в II частях; под общей редакцией Ф.Б. Мухаметшина. — Уфа: Изд-во: Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2014.
224. *Скидмор, М. Дж.* Американская система государственного управления [Текст] : пер. с англ. / М. Дж. Скидмор, М. К. Трипп. — М., 1993.

225. *Столыпин, П. А.* Нам нужна великая Россия! [Текст] : полное собрание речей П. А. Столыпина в Государственной думе и Государственном совете, 1906-1911 / Петр Столыпин. — М. : Кн. клуб Книговек, 2011.
226. *Степин В.С.* Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития [Текст] : научное издание / В.С. Степин. — М. , 2018.
227. *Талапина, Э. В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) [Текст] : монография / Э. В. Талапина. — М. : Юриспруденция, 2015.
228. *Тейлор, Ф. У.* Принципы научного менеджмента [Текст] / Ф. У. Тейлор ; пер. с англ. А. И. Зак. — М. : Контроллинг, 1991.
229. *Тененбаум В.О.* Государство: система категорий [Текст] / В.О. Тененбаум — Изд-во Саратовского университета, 1971.
230. Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы [Текст]: сб. ст. / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; отв. ред. Б. Н. Бессонов. — М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы, 1997.
231. Теория и практика управления по результатам: мировой опыт и его использование в российских условиях [Текст] : отчет о НИР / Семенов С.А. — М. : РАГС, 2007.
232. Теория государства и права [Текст] : учебник для юридических вузов / под общей ред. д.ю.н, проф. А.С. Пиголкина — М. : ОАО Издательский Дом «Городец», 2003.
233. *Тихомиров, М. М.* Системы информационной и интеллектуальной поддержки управленческой деятельности в структурах государственной службы [Текст] / М. М. Тихомиров ; под общ. ред. А. В. Петрова. — М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы, 1995.
234. *Тихомиров, Ю. А.* Управление на основе права [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2007.

235. *Тихомиров Ю.А.* Государство [Текст] : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.
236. Толковый словарь русского языка [Текст] : в 4 т. / под ред. проф. Д. М. Ушакова. — Т. 2. — М. : Изд. центр Терра, 1996. — 1090 стб.
237. *Трубецкой, Е. И.* Труды по философии права [Текст] / Е. И. Трубецкой ; вступ. ст., сост. и примеч. И. И. Евлампиева. — СПб.: Изд-во РХГИ, 2001.
238. *Трубников Н.Н.* О категориях «цель», «средство», «результат». [Текст] / Трубников Н.Н. / — М. : Высшая школа. 1968.
239. Управление — это наука и искусство [Текст] / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. — М. : Республика, 1992.
240. Управление по результатам — итоги и новые возможности [Текст] / совместное изд. Фонда «Центр стратегических разработок» и центра экономического и финансового консалтинга ; под ред. В. Н. Южакова, Е. И. Добролюбовой. — М. : Статут, 2010.
241. Управленческое консультирование [Текст] : пер. с англ. / под ред. М. Кубра. — М. : Междунар. акад. менеджмента, 1992.
242. Философия: энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А. А. Ивина. — М. : Гардарики, 2004. — 1072 с.
243. *Фролова Н.А.* Теоретические основы современного государства [Текст] / Акчурин Т.Ф., Волохов В.И., Касаева Т.В., Милушева Т.В., Фролова Н.А., Цыбулевская О.И. – краткий курс лекций для иностранных студентов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Москва-Рязань, 2018.
244. *Фролова Н.А.* О возможности использования зарубежного опыта правового регулирования лоббизма в России [Текст] / Фролова Н.А., Попова А.В.// Правовое государство: теория и практика. 2015. № 2 (40). С. 28-32

245. *Фуллер, Д.* Управляй или подчиняйся! Проверенная техника эффективного менеджмента [Текст] : пособие для школ бизнеса / Д. Фуллер. — М. : Фонд «За экон. грамотность», 1992.
246. *Хальфин, Р. А.* Оценка эффективности деятельности органов государственной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации [Текст] / Р. А. Хальфин, Е. П. Какорина, М. В. Игнатьева, В. В. Мадьянова. — М. : ГОЭТАР-Медиа, 2013.
247. *Хотяшов, Э. Н.* Проектирование машинной обработки экономической информации [Текст] / Э. Н. Хотяшов. — М. : Финансы и статистика, 1987.
248. *Чиканова, Л. А.* Государственные служащие [Текст] : комментарии, разъяснения, рекомендации / Л. А. Чиканова. — М. : Юристь, 1998.
249. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник. / В.Е. Чиркин - М.: Юристь, 2005.
250. *Чичерин, Б.* Курс государственной науки. Часть I. Общее государственное право. [Текст]. – М., 1894.
251. *Шаклеина, Т. А.* Современные американские концепции мирового лидерства [Текст] / Т. А. Шаклеина. — М. : ИСКРАН, 2000.
252. *Шаргородский, М. Д.* Наказание, его цели и эффективность [Текст] / М. Д. Шаргородский. — Л., 1973.
253. Энциклопедия государственного управления в России [Текст] : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова. — Т. I. — М. : Изд-во РАГС, 2008.
254. Эффективность государственного управления [Текст] : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. — М. : Фонд «За экон. грамотность» и др., 1998.
255. Эффективность государственной власти и управления в современной России [Текст] : коллектив. монография / В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, Е. В. Охотский и др. — Ростов н/Д., 1998.

256. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика [Текст] : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцеv. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2015.

257. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) [Текст] / под общ. ред. член-корреспондента АН УССР В. В. Цветкова. — Киев : НАУКОВА ДУМКА, 1980.

258. Эффективность правовых норм [Текст] / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В.В. Глазырин — М.: Юрид. лит., 1980.

259. *Якокка, Л.* Карьера менеджера [Текст] : пер. с англ. / Л. Якокка. — М., 1991.

260. *Ямпольская, Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период [Текст] / Ц. А. Ямпольская. — М. : Изд-во АН СССР, 1954.

Публикации в периодических печатных изданиях

261. *Азизов, Р. Ф.* Электронное правительство как элемент электронного государства [Текст] / Р. Ф. Азизов // Уч. тр. Рос. акад. адвокатуры и нотариата. — 2014. — № 4 (35).

262. *Азнагулова Г.М.* Типология современных правовых систем // Право и государство: теория и практика. — 2014. — № 3 (111).

263. *Азнагулова Г.М.* Трансформация правовой политики национального государства в условиях глобализации // Правовое государство: теория и практика. — 2014. — № 4 (38).

264. *Андрющенко, М. Н.* Понятие эффективности и его философский смысл [Текст] / М. Н. Андрющенко // Философские и социологические исследования. — Л., 1971. — Вып. 12.

265. *Аничкин, Е. С.* Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) [Текст] / Е. С. Аничкин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 10.

266. *Атаманчук, Г. В.* Проблемы анализа государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук // Публичное и частное право. — 2008. — № 1.

267. *Ахременко, А. С.* Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения [Текст] / А. С. Ахременко // Полис. Политические исследования. — 2012. — № 1.

268. *Ашин, Г. К.* Лидерство: социально-политические и психологические аспекты [Текст] / Г. К. Ашин // Политика: проблемы теории и практики : в 2 ч. — Ч. 2. — М., 1990.

269. *Барциц, И. Н.* Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления [Текст] / И. Н. Барциц // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. — 2010. — № 1 (11).

270. *Беккер, Г.* Природа профессии [Текст] / Г. Беккер // Этика успеха: вестник исследователей, консультантов и ЛПР. — 1994. — Вып. 3/94.

271. *Божья-Воля, А. А.* Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы [Текст] / А. А. Божья-Воля // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 2.

272. *Брудер, В.* Бюрократия (Словарь политических понятий) [Текст] / В. Брудер // Полис. Политические исследования. — 1991. — № 5.
273. *Василенко, И.* Административно-государственное управление: опыт Франции [Текст] / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 1.
274. *Васькова, М. Г.* Проблемы построения электронного государства: теоретические аспекты [Текст] / М. Г. Васькова // Социально-экономические явления и процессы. — 2010. — № 3 (19).
275. *Вольманн, Х.* Оценивание в рамках реформ государственного управления [Текст] / Х. Вольманн // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2008. — № 1. — С. 12–15.
276. *Гаман-Голутвина, О.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт [Текст] / О. Гаман-Голутвина // Экономика и жизнь. — 2006. — № 8.
277. *Гаман-Голутвина, О. В.* Мировой опыт реформирования систем государственного управления [Текст] / О. В. Гаман-Голутвина // Вестник МГИМО Университета. — 2013. — № 4 (31).
278. *Гусарова, М. В.* Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет [Текст] / М. В. Гусарова, М. А. Овчинникова // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1.
279. *Данилов, А.* Оптимизация государственного управления в переходном обществе [Текст] / А. Данилов // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 4.

280. *Дементьева, И. И.* Опыт социологических измерений эффективности государственного управления [Текст] / И. И. Дементьева // Проблемы развития территории. — 2014. — Вып. 5 (73). — С. 99–109.

281. *Ельцин, Б. Н.* Выйти из кризиса, сохранив всю полноту политических и экономических свобод [Текст] / Б. Н. Ельцин // Парламентская газета. — 1999. — 28 марта.

282. *Емельянов, Ю. Н.* Об изучении эффективности наказания [Текст] / Ю. Н. Емельянов, И. Я. Козаченко, А. Ф. Соколов // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. — Свердловск, 1976. — Вып. 49.

283. *Еремина, О. Ю.* О правовых проблемах оценивания органов государственной власти [Текст] / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2016. — № 11.

284. *Задирако, И. Н.* Электронный регион в «электронном государстве» / И. Н. Задирако, Н. Р. Маслова // Сети и системы связи. — 2006. — № 5.

285. *Канунникова Н.Г.* К вопросу о теоретических аспектах государственного управления [Текст] //Административное право и процесс. 2017. №12

286. *Карякин, Н. Н.* Системный анализ факторов в здравоохранении [Текст] / Н. Н. Карякин, П. В. Мухин // Здравоохранение Российской Федерации. — 2013. — Вып. № 1.

287. *Керимов, Д. А.* Категория цели в советском праве [Текст] / Д. А. Керимов // Правоведение. — 1964. — № 3.

288. *Ковалев, М. И.* Пути повышения эффективности криминологических исследований [Текст] / М. И. Ковалев // Вопросы эффективности уголовно-правовых норм : межвуз. сб. науч. тр. — Сведловск, 1978. — Вып. 66.

289. *Кочетков, А.* Эффективность системы государственной власти [Текст] / А. Кочетков // Власть. — 1997. — № 5.

290. *Кулагин, Д. А.* Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти [Текст] / Д. А. Кулагин // Вестник Челябин. гос. ун-та. — 2012. — № 27 (281). — Право. — Вып. 32.

291. *Купряшин, Г. Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления [Электронный ресурс] / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник — 2011. — Вып. № 26.

292. *Лебедев, М. П.* Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения [Текст] / М. П. Лебедев // Сов. государство и право. — 1963. — № 1.

293. *Лобанов, В.* Административные реформы: вызов и решения [Текст] / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. — 1998. — № 1.

294. *Лобанов, В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы [Текст] / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. — 1999. — № 1.

295. *Лунев, А. Е.* Эффективность правового регулирования компетенции органов государственного управления [Текст] / А. Е. Лунев // Проблемы государства и права на современном этапе. Тр. науч. сотрудников и аспирантов. — М., 1973. — Вып. 6.

296. *Михайлова, О. В.* Современные управленческие технологии [Текст] / О. В. Михайлова // Вестник Моск. ун-та. — Серия 21. Управление (государство и общество). — 2009. — № 2.

297. *Михайловская, И.* Вопросы социологии в уголовном процессе [Текст] / И. Михайловская // Сов. юстиция. — 1970. — № 19.

298. *Насырова, Т. Я.* Телеологическое толкование советского закона и правотворчество [Текст] / Т. Я. Насырова, В. В. Лазарев // Правоведение. — 1988. — № 2.

299. *Никитин, В. Б.* О возможном подходе к исследованию эффективности правовой нормы [Текст] / В. Б. Никитин, В. В. Орехов, Л. И. Спиридонов // Проблемы социологии права. — 1970. — Вып. 1.
300. *Оносов, Ю. В.* Техничко-юридическое качество нормативного правового акта как критерий его эффективности [Текст] / Ю. В. Оносов // Вестник Нижегородской акад. МВД России. — 2012. — № 18.
301. *Орлов, Е. М.* Категория эффективности в системе здравоохранения Е. М. Орлов, О. Н. Соколова // Фундаментальные исследования. — 2010. — № 4.
302. *Осейчук, В.* Стандарт и оценка профессионально важных качеств высших чиновников [Текст] / В. Осейчук // Государственное управление. — 2011. — № 2.
303. *Пашенцев, Д. А.* Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект) [Текст] / Д. А. Пашенцев // Вестник СПбГУ. Право. — 2018. — Т. 9. — Вып. 2.
304. *Пашков, А. С.* Эффективность действия правовой системы [Текст] / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Сов. государство и право. — 1970. — № 3.
305. *Пашков, А. С.* Эффективность правового регулирования и методы ее выявления [Текст] / А. С. Пашков, Д. М. Чечет // Сов. государство и право. — 1965. — № 8.
306. *Пелевин, С.* Эффективность права и законодательство о разводах [Текст] / С. Пелевин // Правоведение. — 1971. — № 3.
307. *Плохова, В. И.* К вопросу о понятии и критериях эффективности уголовного наказания [Текст] / В. И. Плохова // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. — Свердловск, 1976. — Вып. 49.
308. *Путило, Н. В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства в здравоохранении: опыт субъектов Российской

Федерации [Текст] / Н. В. Путило, Н. С. Волкова, Ф. В. Цомартова // Журнал российского права. — 2015. — № 8.

309. *Путило, Н. В.* Юридические критерии социального государства: новые подходы [Текст] / Н. В. Путило // Журнал российского права. — 2016. — № 10.

310. *Пушкарев, О. В.* «Комплексная оценка эффективности здравоохранения» [Текст] / О. В. Пушкарев // Медицина и образование в Сибири. — 2008. — № 1.

311. *Пушкарева, Г. В.* Государственная бюрократия как объект исследования [Текст] / Г. В. Пушкарева // Общественные науки и современность. — 1997. — № 5.

312. *Раскатова, Е. М.* Министерство культуры РСФСР в системе советской власти: особенности реализации приоритетных государственных программ в 1970-х годах [Текст] / Е. М. Раскатова // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. — Серия: Гуманитарные и социальные науки. — 2010. — № 2.

313. *Романова, В. В.* О развитии законодательства о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве [Текст] / В. В. Романова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 12.

314. *Садлер, Дж.* Повышение эффективности работы местных органов власти: опыт Великобритании [Текст] / Дж. Садлер, В. В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. — 2001. — № 2.

315. *Самощенко, И. С.* К методике изучения эффективности правовых норм [Текст] / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. Б. Венгеров // Сов. государство и право. — 1971. — № 3.

316. *Самощенко, И. С.* Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности [Текст] / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский // Ученые записки ВНИИСЗ. — 1969. — Вып. 19.

317. Сапун, В. А. Инструментальная теория права в юридической науке [Текст] / В. А. Сапун // Современное государство и право. Вопросы теории и истории : сб. науч. тр. — Владивосток, 1992.

318. Сморгунов, Л. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы [Текст] / Л. Сморгунов // Политическая наука. — 2007. — № 4.

319. Сморгунов, Л. В. Электронное правительство 2.0: от порталов к платформам [Текст] / Л. В. Сморгунов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2014. — № 2 (39).

320. Тепляшин, И. В. Критерии эффективности государственного механизма: общетеоретический анализ [Текст] / И. В. Тепляшин, Г. Г. Фастович // Общество и право. — 2011. — № 4 (36).

321. Тихомиров, Ю. А. Проблемы взаимодействия субъектов и объектов управления в государственном аппарате [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. — 1970. — № 1.

322. Тихомиров, Ю. А. Эффективность деятельности управленческих органов [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1971. — № 4.

323. Томилин, В. Н. Управление качеством в условиях перехода к рыночной экономике [Текст] / В. Н. Томилин // Стандарты и качество. — 1990. — № 10.

324. Гуссен, Э. Всемирный социальный форум в Порту-Алегри [Электронный ресурс] / Гуссен Э. // URL: http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article703&var_recherche=porto%20alegre (дата обращения: 25.09.2019).

325. Филонович, С. Р. Теория жизненных циклов организации И. Адизеса и российская действительность [Текст] / С. Р. Филонович, Е. И. Кушелевич // Социс. — 1996. — № 10.

326. *Хабриева, Т. Я.* Основные векторы и проблемы развития социального законодательства [Текст] / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2014. — № 8.

327. *Черногор Н.Н.* Типичные дефекты и возможности повышения качества диссертаций // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 7.

328. *Чернобель Г.Т.* Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал российского права. 2008. № 4

329. *Шаргородский, М. Д.* Система наказаний и их эффективность [Текст] / М. Д. Шаргородский // Сов. государство и право. — 1968. — № 11.

330. *Южаков, В. Н.* Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы [Текст] / В. Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1.

331. *Южаков, В. Н.* Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления [Текст] / В. Н. Южаков, О. В. Александров, Е. И. Добролюбова // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 3.

332. *Южаков, В. Н.* Юридические критерии социального государства: новые подходы [Текст] / В. Н. Южаков // Журнал российского права. — 2016. — № 10.

333. *Якунин, В. И.* Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления [Текст] / В. И. Якунин // Власть. — 2006. — № 8.

334. *Anderson, J.* Public Policymaking: An Introduction / J. Anderson. — Boston, 1994.
335. *Aucoin, P.* Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums / P. Aucoin // Governance. — 1990. — Vol. 3.
336. *Becker, G. S.* Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education / G. S. Becker. — Third Edition. — Chicago and London : The University of Chicago Press, 1993.
337. *Blake, R. R.* The managerial grid: key orientations for achieving production through people / R. R. Blake, J. S. Mouton. — Houston, Tex. : Gulf, 1964.
338. *Bozeman, B.* Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness / B. Bozeman, D. Straussman. — San Francisco : Jossey-Bass, 1991.
339. *Brym, R.* The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s / R. Brym, V. Gimpelson // Slavic Review. — 2004. — № 1.
340. *Burns, T.* The management of innovation / T. Burns, G. M. Stalker. — London, 1961.
341. *Carr-Saunders, A. M.* The Professions / A. M. Carr-Saunders, P. A. Wilson. — Oxford : Clarendon Press, 1933.
342. *Chadwick, A.* Interaction between states and citizens in the age of the Internet: «e-government» in the United States, Britain, and the European Union / A. Chadwick, C. May // Governance: An international journal of policy, administration, and institutions. — Malden, 2003. — Vol. 16, № 2.
343. *Chadwick, A.* What is E-Government? ... in a thousands words 1985 [Электронный ресурс] / A. Chadwick. — URL: <http://www.rhul.ac.uk/sociopolitical-science/e-government> (дата обращения: 25.09.2019).

344. *Chelimsky, E.* (1977, July). An analysis of the proceedings of a symposium on the use of evaluation by federal agencies / E. Chelimsky. — The MITRE Corporation, McLean, VA, M77-39, Vol. 2.
345. *Chelimsky, E.* Program Evaluation: Patterns and Directions / E. Chelimsky. — Washington: American Society for Public Administration, 1985.
346. *Crozier, M.* Le Phenomene bureaucratique / M. Crozier. — Paris : Editions du Seuil, 1963.
347. *Dill, W.* Management development: design, evaluation, and implementation / W. Dill, R. House, H. Tossi, J. Rizzo, R. Dunnock // Administrative Science Quarterly. — 1969. — № 14.
348. *Etzioni, A.* The Active Society: A Theory of Social and Political Processes / A. Etzioni. — New York : Free Press, 1968.
349. *Fiedler, F. E.* Leadership and effective management / F. E. Fiedler, M. M. Chemers. — Glenview, IL : Scott, Foresman and Co, 1974.
350. *Fountain, J.* Building the virtual state. Information technology and institutional change / J. Fountain. — Washington, DC : Brookings Institution Press, 2001.
351. *Fukuda-Parr, S.* The Human Development Paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities / S. Fukuda-Parr // Feminist Economics. — 2003. — Vol. 9. № 2-3. — P. 301-317.
352. *Genschel Ph., Leibfried St.* Schupperts Staat: Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee? / Ph. Genschel, St. Leibfried // Der Staat. — B., 2008. — H. 3.
353. *Glass, G. V., McGraw, B. and Smith, M. L.* Meta-Analysis in Social Research / G. V. Glass, B. McGraw and M. L. Smith. — Beverly Hills, Calif. : Sage, 1981.
354. *Goleman, D.* Emotional intelligence / D. Goleman. — New York : Bantam Books, 1995.

355. *Hannan, M. T.* Organizational ecology/ M. T. Hannan, J. Freeman. — Cambridge (Mass.); L. : Harvard univ. press, 1989.
356. *Hellstern, G. M.* Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation / G. M. Hellstern // The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning / Ed. by F.-X. Kaufman. — Berlin, New York : Walter de Gruyter, 1991. — P. 271–308.
357. *Hood, C.* A Public Management for All Seasons? / C. Hood // Public Administration. — 1991. — 69 (1).
358. *Hood, C.* Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s / C. Hood. — London : Department of Government, London School of Economics and Political Science, 1990.
359. *Hoogland, A.* Het OM in de beklagendank / A. Hoogland. — Hollands Maandblad. — 1998. — № 2.
360. *Hook, J.* President Putting «Big» Back in Government / J. Hook // Los Angeles Times. — 2005. — Feb. 8.
361. *House, E. R.* Philosophy of Evaluation / E. R. House. — San Francisco, Ca. : Jossey-Bass, 1983.
362. *Ketelaar, A.* Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences / A. Ketelaar, N. Manning, E. Turkisch // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. — 2007. — № 5.
363. *Kettl, D. F.* The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance Donald / D. F. Kettl. — Washington : Brookings Institution Press, 2000.
364. *Klijn, E.-H.* Managing Uncertainties In Networks / E.-H. Klijn, J. F. M. Koppenjan. — London : Routledge, 2004.
365. *Klijn, E.-H.* Network management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance / E.-H. Klijn, J. F. M. Koppenjan. — Paper presented to the Third International Research

Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham, 1999. 25–26 March.

366. *Lawson, G.* NetState: Creating electronic government / G. Lawson. — London : Demos, 1998.

367. *Likert, R.* New Patterns of Management / R. Likert. — New York : McGraw-Hill, 1961.

368. *Lotte, J.* Interpreting New Public Management: The Case of Denmark / J. Lotte // Australian Journal of Public Administration. — 1998. — Vol. 57.

369. *Marsh, D.* Comparing Policy Networks / D. Marsh. — Buckingham, 1998.

370. *Marsh, D.* Policy Networks in British Government / D. Marsh, R. F. W. Rhodes. — Oxford : Clarendon Press, 1992.

371. *Mill, J. S.* Principles of Political Economy / J. S. Mill ; ed. by W. Ashley. — New York, 1965.

372. *Mincer, J.* Investment in human capital and personal income distribution / J. Mincer // Journal of Political Economy. — 1958. — Vol. 66 (4).

373. *Modigliani, F.* Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations / F. Modigliani // American Economic Review. — 1986. — Vol. 76. — Issue 3.

374. *Niskanen, W. A.* The Peculiar Economics of Bureaucracy / W. A. Niskanen // American Economic Review. — 1968. — LVIII (2).

375. *Niskanen, W. A.* A Reassessment / W. A. Niskanen // *Niskanen, W. A.* Bureaucracy and Public Economics. — 2nd ed. — Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

376. *North, D.* Institutions and Credible Commitment / D. North // Journal of Institutional and Theoretical Economics. — 1993. — Vol. 149. № 1. — P. 11–23.

377. *Nozick, R. Anarchy, State and Utopia / R. Nozick.* — New York : Basic Books, 1974.
378. Office of the Vice President. Reengineering government through IT. Accompanying report to the National Performance Review. — Washington, DC : Government Printing Office, 1993.
379. *Osborne, D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler.* — New York : A Plume Book, 1992.
380. *Parsons, T. Professions / T. Parsons // International Encyclopedia of the Social Sciences.* — 1968. — № 12.
381. *Patton, M. Q. Qualitative Evaluation and Research Methods / M. Q. Patton.* — Newbury Park, CA : Sage Publications, 1990.
382. *Peters, G. Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum / G. Peters, D. Savoie // Public Administration Review.* — 1996. — Vol. 56, № 3.
383. *Peters, G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters // D. Kettl and B. Milward (eds.). The State of Public Management.* — Baltimore and London : The John Hopkins University Press, 1996.
384. *Pierre, J. Governance, Politics and the State/ J. Pierre, G. Peters.* — London, 2000.
385. *Putilo, N. History and Emergence of Social Rights and their Significance in the Further Development of Human and Civil Rights / N. Putilo, V. Abramov // Eurasian Report. A Journal of Eurasian Foundation. New Delhi (India).* — 2012. — Vol. 6. № 3. — P. 1–17.
386. *Relations between the State and Higher Education / ed. R. J. in't Veld, H.-P. Fussel, and G. Neave.* — The Hague, The Netherlands : Kluwer Law International, 1996.
387. *Rhodes, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government / R. A. W. Rhodes // Political Studies.* — 1996. — № 1.

388. *Richardson, J.* Doing Less by Doing More: British Government 1979–1993 / J. Richardson, A. G. Jordan // West European Politics. — 1994. — № 3.

389. *Rist, R. C.* Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations / R. C. Rist. — New Brunswick : Transaction Publishers, 1990.

390. *Rosenbaum, A.* IASIA Symposium of Governance. Responsibility and Social Enhancement: Governance. Good Government and Poverty Reduction / A. Rosenbaum, A. Shepherd // Inter. Review of Administrative Science. — 2000. — № 66.

391. *Schluchter, W.* Die Paradoxie der Rationalisierung: Zum Verhältnis von «Ethik» und «Welt» bei Max Weber / W. Schluchter // Ztschr. Soziol. — 1976. — № 5.

392. *Schmidt, G.* Max Webers Beitrag zur empirischen Industrieforschung / G. Schmidt // Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. — 1980. — № 1.

393. *Schultz, T. W.* Human Resources (Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities) / T. W. Schultz. — New York : National Bureau of Economic Research, 1972.

394. *Schultz, T. W.* The Economic Value of Education / T. W. Schultz. — New York : Columbia University Press, 1963.

395. *Schuppert, G. F.* Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? / G. F. Schuppert // Staat. — B., 2008. — Bd. 47, H. 3. — S. 325–358. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2009-02-002-shuppert-g-f-cto-takoe-izmenenie-gosudarstvennosti-i-kak-ego-izmerit-schuppert-g-f-was-ist-und-wie-misst-man-wandel-von> (дата обращения: 25.09.2019).

396. *Simon, H.* Administrative Behavior: A Study of Decision — Making Process in Administrative Organizations / H. Simon. — New York, 1997.

397. *Smith, G.* The Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making / G. Smith and D. May // Policy and Politics. — 1980. — № 8.
398. *Veld, R. J. in't.* The Dynamics of Educational Performance Indicators, Ministry of Education, Culture and Science (JC&W) / R. J. in't Veld. — The Hague, 1987.
399. *Vroom, V. H.* Leadership and Decision-Making / V. H. Vroom, P. W. Yetton. — Pittsburg, 1973.
400. *Wallerstein, I.* The Modern World-System, vol. IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914 / I. Wallerstein. — Berkeley – Los Angeles – London : University of California Press, 2011.
401. *Wallerstein? I.* The Capitalist World-Economy / I. Wallerstein. — Cambridge University Press, 1979.
402. *Weiss, C. H. & Bucuvala, M. J.* Social Science Research and Decision — Making / C. H. Weiss & M. J. Bucuvala. — New York : Columbia University Press, 1980.
403. *Wilson, J. Q.* Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It / J. Q. Wilson. — New York, 2000.
404. *Wollmann, H.* Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? / H. Wollmann // *Wollmann H.* (ed.). Evaluation in Public-Sector Reform. — Cheltenham; Northampton : Elgar, 2003.
405. *Woods, N.* The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves / N. Woods // World Development. — 2000. — № 28(5).