

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2020

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: **Путило Наталья Васильевна,**
кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты: **Фролова Наталья Алексеевна,**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права юридического факультета им. Г.В. Мальцева Института права и национальной безопасности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Горбуль Юлия Александровна,
кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Новокузнецкого института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кемеровский государственный университет»

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Башкирский государственный университет».

Защита состоится 16 декабря 2020 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (<http://www.izak.ru/>).

Автореферат разослан «__» _____ 2020 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 Федерации¹.

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 властью². Однако в последнее время все больше распространяется широкое понимание государственного управления,

¹ 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.

² 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 государства¹, так и в работах по теории государства². Причем и в историческом, и в теоретическом аспекте термины «государственное управление» и «публичное управление» нередко используются как тождественные³. 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.

¹ 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.

² 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.

³ 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 общества¹. 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»². 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)

¹ Лунев А. Е. Право и эффективность управления. М.: Юрид. лит., 1973. С. 15.

² 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 права¹, 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.

¹ 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. Емельянцева. 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 теоретики 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.

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 – ИЗиСП).

Основные идеи и выводы, развиваемые в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных автором научных статьях и коллективных монографиях ИЗиСП. Кроме того, результаты

диссертационного исследования неоднократно обсуждались на научных конференциях и круглых столах в ИЗиСП, на других научных площадках:

1) доклад «Проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере образования» (заседание секции публичного права Ученого совета ИЗиСП, 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», ИЗиСП, май 2015 г.);

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

б) 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены его цель и задачи, объект и предмет, выявлены научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, изложены данные об их апробации.

Первая глава **«Теоретические основы эффективности государственного управления»** включает четыре параграфа, в которых рассматриваются категория «государственное управление», теоретические концепции оценки эффективности государственно-правовых явлений, исторические аспекты развития института оценки государственного управления в России в XX веке.

В первом параграфе **«Концептуальные модели государственного управления»** феномен государственного управления рассматривается сквозь призму теоретико-правовых воззрений о механизме государства и осуществлении его функций.

При этом автор считает важным использовать в современной теории права и государства то понимание управления, которое было предложено отечественным правоведением еще в конце XIX века: управление есть государственная деятельность, состоящая в осуществлении целей государства (включая цель обеспечения общего благосостояния); охватывая все цели государства, оно участвует и в установлении общих норм, и в охране правопорядка, но «собственная его задача состоит в заведывании совокупными интересами народа»¹.

Предшествующие исследования показали, что современная трансформация моделей государственного управления обусловлена следующими факторами: изменение взглядов на место государства в обществе; характер его взаимоотношений с гражданами; методы воздействия, применяемые государством для управления социальными процессами.

¹ Чичерин, Б. Курс государственной науки. Часть I. Общее государственное право.– М., 1894. – С. 338.

Анализируя новые модели государства¹, охарактеризованные в правовой доктрине, автор выявил противоречия между содержанием теоретических моделей и возможностью их практической реализации.

Оценивая перспективы применения этих моделей в Российской Федерации, автор приходит к выводу об отсутствии условий, достаточных для их реализации, в силу правовой, территориальной, культурной специфики. Более того: глобальная тенденция также демонстрирует невозможность их полного воплощения. Исходя из этого отмечается допустимость использования лишь отдельных элементов ряда моделей государственного управления.

Во втором параграфе *«Научные подходы к измерению эффективности государственного управления»* проведен анализ результатов доктринального освоения процессов становления и развития института оценивания (оценки) государственного управления, одним из параметров которого является эффективность. Проблемы эффективности государственной власти, рассматриваемые в настоящее время не только в научной, но и в учебной литературе², автор исследует с теоретико-правовых позиций; обосновывает подход к измерению эффективности государственного управления как к упорядоченному целенаправленному процессу, состоящему из определенных стадий.

В мировой практике сформировано несколько моделей института оценивания эффективности. В каждой из моделей содержится правовой, организационный и финансово-экономический компонент; их различие заключается в смещении акцентов с одного компонента на другой.

Модель № 1, сформировавшаяся в 60-е годы XX века, была ориентирована на социальное прогнозирование: в государственное управление были внедрены принципы рационализации и открытости данных о деятельности, принцип публичного выбора государственных программ. В

¹ «Государство рациональной бюрократии», «государство всеобщего благосостояния», «корпоративная модель государственного управления», «сервисное государство» «хорошее управление» (good governance), «новое государственное управление» (new public management), «сетевое управление», «электронное государство» и др.

² Власенко, Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов все форм обучения [Текст]. / М. ИЗиСП – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. – С. 23.

результате институт оценки становится постоянной самостоятельной стадией государственного управления.

Модель № 2 возникла в 80-е годы XX века и была направлена на оптимизацию финансирования: акцент смещается на оценку эффективности государственных программ, особенностей их субсидирования.

Модель № 3 (начало XXI века) направлена на социальную диагностику национальных проблем, и в ее рамках оценивание рассматривается в качестве способа государственного управления, для которого характерны такие признаками, как обязательность, массовость и комплексность.

Диалектика перехода позитивного эффекта в негативный связана с темпоральными характеристиками института оценивания. Выявлено, что за период от трех до семи лет позитивный эффект от внедрения института оценивания, как правило, трансформируется в негативный. С наступлением этапа, который в современной теории сложных саморазвивающихся систем квалифицируется как состояние фазового перехода, за которым система переходит в новое качество¹, требуется пересмотр критериев (иных показателей) оценивания эффективности и корректировка соответствующей правовой базы.

В третьем параграфе *«Правовая характеристика и критерии эффективности государственного управления»* акцент сделан на соотношении подходов к эффективности государственного управления; сформированные экономической, политологической и социологической науками, они были восприняты юриспруденцией.

Научная дискуссия по поводу определения эффективности государственного управления, правовой природы и структуры данного явления пришла к относительному единству взглядов на связь таких понятий, как «цель деятельности» государственного управления, «правовые средства», «результат деятельности». Традиционным алгоритмом определения эффективности деятельности признается анализ соотношения поставленных целей и полученных, с учетом использованных ресурсов, результатов.

В системе координат современной юридической науки эффективность государственного управления рассматривается не только в соотношении использованных ресурсов и полученных результатов, но и в качестве

¹ *Степин В.С.* Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития: научное издание / В.С. Степин. – М., 2018.

достижения стратегических целей государства, получения социально значимых эффектов. Социальный эффект¹ – тот феномен, который должен быть целью государственного управления. Юридическую значимость цель приобретает с момента ее нормативной фиксации.

В качестве общей закономерности автор рассматривает обусловленность эффективности государственного управления использованием надлежащих правовых средств.

Инструментами оценки эффективности государственного управления выступают научно обоснованные методики, обязательными элементами которых являются критерии и показатели эффективности. Важность критериев эффективности как деятельностных индикаторов достижения социального эффекта обусловлена предъявляемыми к ним требованиями: 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). По мнению автора, именно эти требования должны служить основой при составлении перечня критериев эффективности государственного управления.

Четвертый параграф *«Исторические аспекты в развитии института оценивания эффективности государственного управления в России в XX веке»* посвящён исследованию исторического развития становления института оценки эффективности государственного управления.

Специфика XX-го века для России состоит и в том, что именно этот период наиболее наглядно демонстрирует эволюцию государственного управления, связанную со сменой форм государственного правления, политических режимов. Так, самодержавие сменилось диктатурой пролетариата; эпоха государственного контроля и плановой экономики, в свою очередь, сменилась дистанцированием государства от регулирования экономических отношений.

¹ Такой подход отражен в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В исследовании показано, что правовые предпосылки создания системы оценки, призванной повысить эффективность государственного управления, относятся к периоду самодержавной России: именно в это время произошло правовое опосредование института оценки государственного управления в Российской империи посредством введения процедур отчетности и подготовки предложений по усовершенствованию деятельности государственных органов и должностных лиц.

Начало теоретическому изучению проблем эффективности государственного управления было заложено в советский период. В 1970–1980-х годах в рамках коллективных и индивидуальных научных исследований о повышении эффективности и качества управленческой деятельности был 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»¹.

Система оценивания деятельности государственных структур в советский период характеризуется следующими признаками: во-первых, оценочная деятельность не отграничивалась от контрольной; во-вторых, усиливалась тенденция персонализации ответственности за состояние дел в управляемой сфере, в результате чего ответственность приобрела выборочный характер, перестала оказывать воздействие на состояние дел в соответствующем секторе государственного управления. В-третьих, преобладающим был негативный способ оценки, ориентированный исключительно на выявление отрицательного результата.

Автором отмечается, что с 2000-х годов в рамках многих отечественных наук (юриспруденции, политологии, экономических наук, социологии) научные исследования в области эффективности государственного управления возобновляются с использованием зарубежного опыта. Это способствовало формированию научно обоснованного, комплексного подхода к оценке эффективности

¹ Теория государства и права. [Текст] / М., 1949. – С. 346.

государственного управления, заложило базу для дальнейшего общетеоретического осмысления юридического института оценки эффективности как совокупности правовых норм, которые регулируют одно и то же отношение или несколько связанных между собой отношений, «касясь лишь различных сторон этих отношений»¹.

В заключение параграфа автор приходит к выводу о ценности исторического опыта. Исследованный период показал, что государственное воздействие на общественные отношения в России не всегда подвергались оценке. Вместе с тем, заложенные правовые предпосылки института оценивания и необходимость оптимизации государственного управления положили начало развитию правовой мысли и ее практической реализации.

Глава вторая **«Правовое опосредование института оценивания эффективности государственного управления»** посвящена исследованию правовых основ института оценивания в зарубежных странах и в Российской Федерации.

В первом параграфе второй главы **«Зарубежный опыт правового регулирования института оценивания эффективности государственного управления»** представлены результаты сравнительно-правового исследования опыта правового закрепления института оценки эффективности государственного управления. Обобщение опыта Австралии, Великобритании, Венгрии, Дании, Италии, Канады, Новой Зеландии, США, Франции и др. стран позволило выявить особенности нормативного регулирования отношений, возникающих в ходе оценки эффективности управленческой работы государственных структур и во многом обусловленных спецификой различных форм государственного устройства, принадлежностью к разным правовым семьям.

Анализ показал различность законодательной регламентации института оценки эффективности государственного управления², широту возможностей применения договорных (диспозитивных) методов регулирования³.

¹ Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды [Текст]: учебное пособие / Под ред. профессора И.Н. Сенякина – Саратов. 2000.

² Так, в Австралии, Венгрии и США критерии эффективности деятельности органов государственной власти разрабатываются на основании законов.

³ Форма соглашений или контрактов используется в Великобритании, Дании, Италии, Канаде, Новой Зеландии, Франции

Автор диссертационного исследования делает вывод, что использование частноправовых методов в регулировании публично-правовых отношений позволяет зафиксировать и обеспечить реальное действие механизма ответственности органов государственной власти в случае неэффективного исполнения ими своих полномочий¹, приводит к повышению гибкости и эффективности государственного управления в целом.

Во втором параграфе второй главы *«Правовой механизм оценивания эффективности государственного управления в Российской Федерации»* исследуется система нормативных правовых актов, которые регулируют совокупность общественных отношений, возникающих в связи с оценкой эффективности деятельности государственных органов; изучаются данные, свидетельствующие о практике внедрения института оценки эффективности в систему государственного управления.

Анализ показал отсутствие теоретического видения целей оценочной деятельности и позволил автору сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации. Так, следует: отграничить собственные государственные полномочия субъектов Российской Федерации от федеральных; провести инвентаризацию полномочий субъектов Российской Федерации в социальной сфере; определить реальный объем управленческой деятельности субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения; уточнить основные характеристики управленческой деятельности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях при реализации документов стратегического планирования, включая национальные проекты и государственные программы.

Третья глава диссертационного исследования *«Оценка деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы»* посвящена изучению правовых оснований оценки эффективности органов государственной власти в трех важнейших отраслях социальной сферы: образовании, здравоохранении и социальном обслуживании.

¹ От отстранения от должности в США до дополнительного обучения неэффективных чиновников (Канада, Великобритания, Австралия)

В первом параграфе *«Правовые основания оценки эффективности государственного управления в области образования»* представлены результаты исследования норм и институтов права, регламентирующих оценку эффективности деятельности органов государственной власти в области образования.

Учитывая, что система образования является одной из областей приоритетного развития Российской Федерации, а качество образования – важнейший ключевой показатель результативности государственной образовательной политики, эффективность государственного управления в этой сфере автор исследует в аспекте взаимосвязи деятельности государственных структур и качества образования. На основе анализа всех этапов внедрения критериев оценки их эффективности в этой сфере, автор приходит к выводу об отсутствии прямой корреляции между деятельностью указанных органов и качеством образования. Гораздо большее влияние на качество образования и институт оценки государственного управления оказывает, по мнению автора, реализация правовых документов, определяющих социально значимые результаты развития сферы образования¹.

Построение эффективной системы государственного управления в этой области зависит от подходов к моделированию системы научно обоснованных социальных эффектов, обеспеченных правовым инструментарием для их достижения, от наличия необходимого объема ресурсов, применения института оценки при условии использования ее результатов для улучшения качества деятельности, подлежащей оценке. В связи с этим автором подчеркивается необходимость: правильно прогнозировать социальные эффекты; использовать правовые средства их достижения; обеспечить государственные структуры ресурсами в необходимом объеме; применять сбалансированную систему оценки деятельности органов государственного управления с возможностью использовать ее результаты для улучшения этой деятельности.

¹ 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).

Во втором параграфе **«Правовое регулирование оценки эффективности государственного управления в области здравоохранения»** автор констатирует, что в области здравоохранения оценка государственного управления не полностью охватывалась правовым регулированием. В связи со сложностью поставленной задачи – обеспечение качества и доступности медицинской помощи, область здравоохранения иногда исключалась из числа объектов, подлежащих оценке, и, следовательно, была опосредована правовыми нормами не в достаточном объеме.

Отчасти это объясняется высокой динамикой развития самих отношений в данной области, отчасти – необработанностью инструментов оценки государственного управления.

В диссертационном исследовании отмечено, что в системе здравоохранения применяется иной подход (отличный от используемого в области образования) к оценке деятельности органов государственного управления, поскольку оцениванию подлежат все уровни публичной власти: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный.

Признавая данный подход в качестве лучшей практики, которая может быть распространена также на системы образования и социального обслуживания, автор формулирует ряд предложений по совершенствованию института оценки эффективности в области здравоохранения.

– институт оценки должен охватывать не только стратегические направления развития здравоохранения, но и ежедневную деятельность органов управления;

– необходимо достижение баланса между количественными и качественными показателями, обеспечением их сопоставимости, непротиворечивости, логичности, с одной стороны, и стремлением к оптимальному их уменьшению, – 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 органы местного самоуправления.

В третьем параграфе третьей главы – **«Правовые основания оценки эффективности государственного управления в системе социального обслуживания»** констатируется тенденция эпизодического исключения

социального обслуживания из областей социальной сферы, подлежащих оценке. Диссертант доказывает, что подобная практика свидетельствует о все большем дистанцировании государства от выполнения своих функций в сфере социального обслуживания. Критически характеризуя подобную практику, автор обосновывает необходимость сохранения и усиления государственного «присутствия» в сфере социального обслуживания, выполнения государством своей социальной функции, в том числе с помощью эффективного государственного управления.

Проведенный анализ показал, что не все из имеющихся сегодня институтов законодательно оформленной модели социального обслуживания в полной мере отвечают интересам граждан, гарантируют такие параметры социальных услуг, при которых достижение принципов достоинства и социальной справедливости рассматриваются и как задача государственной политики, и как социальный эффект.

Учитывая, что большинство организаций социального обслуживания находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, автор приходит к выводу о том, что критериями эффективности деятельности этих органов могли бы стать: 1) решение проблем доступности (в том числе вопроса платности / бесплатности получения социальных услуг); 2) обновление устаревшей материально-технической базы действующих стационарных организаций социального обслуживания; 3) обеспечение такого качества медицинского обслуживания в них, которое бы соответствовало требованиям нормативных документов (включая порядки, стандарты, клинические рекомендации).

В **заключении** сформулированы выводы и рекомендации, имеющие теоретическое и практическое значение для правового регулирования и обеспечения института оценивания государственного управления в социальной сфере.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 10 научных работ, в том числе 7 – в рецензируемых научных изданиях.

**Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных ВАК при Минобрнауки России**

1. *Еремина, О. Ю.* Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2014. — № 1 (205). — С. 67–77.
2. *Еремина, О. Ю.* Правовые основы методологии оценки деятельности образовательных организаций в Российской Федерации [Текст] / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2015. — № 6 (222). — С. 82–97.
3. *Еремина, О. Ю.* Эффективность деятельности образовательной организации: критерии, показатели, прогнозы [Текст] / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2015. — № 10 (226). — С. 73–85.
4. *Еремина, О. Ю.* Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности [Текст] / О. Ю. Еремина, Н. С. Волкова // Журнал российского права. — 2016. — № 9 (237). — С. 44–54.
5. *Еремина, О. Ю.* О правовых проблемах оценивания органов государственной власти [Текст] / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2016. — № 11 (239). — С. 86–94.
6. *Еремина, О. Ю.* Лекарственное обеспечение инвалидов: теоретические и практические проблемы [Текст] /, Н.С. Волкова, О. Ю. Еремина // Журнал российского права. — 2018. — № 11 (263). — С. 85–96.

Иные публикации

1. *Еремина, О. Ю.* Эффективность законодательства в социальной сфере / Н. С. Волкова, Н. В. Путило, О. Ю. Еремина // Эффективность законодательства: вопросы теории и практики : монография / Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев, А. А. Аюрова и др. ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. — С. 81–109.
2. *Еремина, О. Ю.* Система образования «на рельсах» эффективного контракта [Текст] / В. В. Насонкин, О. Ю. Еремина // Право и образование. — 2017. — № 1. — С. 4–13.

3. *Еремина О.Ю.* Оценка эффективности государственного управления в сфере социального обслуживания / О. Ю. Еремина // Черные дыры в Российском законодательстве. 2019. — № 4. — С. 53 – 58.