

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 11 • 2013

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775. Издается один раз в месяц.

Издательская группа «ЮРИСТ»

Содержание:

Нашему журналу 15 лет!	2
Юбилей Натальи Алексеевны Бобровой	3

Проблемы теории

Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины	4
Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма	14

Навстречу 20-летию Конституции Российской Федерации

Кабышев В.Т. Конституционные ожидания	24
Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы	27
Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов	31

Личность

Чиркин В.Е. Принцип социальной справедливости в конституционном измерении	39
Арановский К.В., Князев С.Д. К вопросу об основаниях социальных прав и о субъектах правоотношений, с ними связанных	43
Невинский В.В. Конституция Российской Федерации и достоинство человека (воспоминание о будущем)	48

Избирательная система

Колюшин Е.И. Российское государство: вопросы конституционно-правового и фактического статуса	54
---	----

Парламентаризм

Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентарном законодательном процессе	60
--	----

Конституционные основы эффективного управления

Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки	64
--	----

Местное самоуправление

Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления	72
---	----

Страницы конституционной истории

Фадеев В.И. У истоков народного представительства: политические идеи и практика античной демократии	77
--	----

Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,
Воробьев В.П., д.ю.н., профессор,
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,
Лейбо Ю.И., д.ю.н., профессор,
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,
Фадеев В.И., д.ю.н., профессор,
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала

Авакьян С.А.

Зам. главного редактора журнала

Маркова Е.Н.

Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб В.В.

Зам. главного редактора

ИГ «Юрист»:

Бельх В.С., Ренов Э.Н.,

Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции:

115035, Москва,

Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Плата с авторов за публикацию статей

не взимается.

Тел.: (495) 953-91-08.

Факс: (495) 953-91-20.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:

«Роспечать» — 47639

«Объединенный каталог» — 85486

«Почта России» — 12285

Отпечатано в ООО «Национальная

полиграфическая группа»

Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 8, 0. Общий тираж 2000 экз.

Подписано в печать 08.11.2013 г.

ISSN 1812-3767

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

© ИГ «ЮРИСТ», 2013

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки

*Барциц Игорь Нязбеевич, декан Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, член редколлегии журнала «Конституционное и муниципальное право», доктор юридических наук, профессор
dekanat@migsu.ru*

Автор раскрывает основные подходы к пониманию концепции эффективного государственного управления применительно к интересам и потребностям конституционно-правового развития России. Особо внимательно изучены критерии оценки и показатели эффективности государственного управления.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации 1993 г.; право на хорошее управление; эффективность государственного управления; критерии эффективности; социальная эффективность.

The constitutional right of the good (efficient) governance: criteria, indicators, evaluations

Barcic Igor' Nyazbeevich, dean of the International institute of state service and management of the Russian academy of people's economy and state service attached to the President of the Russian Federation, member of the editorial board of the journal "Constitutional and municipal law", doctor of juridical sciences, professor

The author reveals the main approaches for understanding of government efficiency concept based on requirement of the Russian constitutional and legal development. The paper makes on emphasis on evaluation of criteria and indicators of government efficiency.

Key words: Constitution of the Russian Federation of 1993; right of the good governance; government efficiency; efficiency assessment; social efficiency.

Проект Конституции Европейского союза (Договор о введении Конституции для Европы), подписанный 29 октября 2004 г. и спустя три года пополнивший перечень нератифицированных соглашений об общеевропейской интеграции, предложил в перечень конституционных прав человека новое право — «право на хорошее управление» («right to good administration»). В «Докладе Президентского комитета по управлению» (Report of the President's Committee on Administrative Management), более известном как «Комиссия Браунлоу» («Brownlow Committee» или «Brownlow Commission»), рекомендовавшем в 1937 г. кардинальные преобразования в системе исполнительной власти США, содержалась констатация, что «эффективность правительства опирается на два фактора: согласие тех, кем управляют, и хорошее управление»¹. Сам термин «хорошее управление» (англ. — good governance, испанск. — buen gobierno, франц. — bonne gouvernance) является достаточно распространенным, известна ка-

надская политическая максима «Мир, порядок и хорошее правительство», помещающая хорошее управление в один ряд с такими безусловными ценностями, как мир и порядок.

И все же примитивность определения «хороший» в русском языке побуждает заменить его применительно к такому феномену, как управление, термином «эффективное управление». Под «правом на эффективное управление» ст. 11-101 проекта Конституции Европейского союза понимала право каждого человека на рассмотрение его или ее дела беспристрастно, справедливо и в обоснованные сроки институтами, органами, службами и учреждениями Союза.

И хотя Конституция Российской Федерации 1993 г. подобного права человека и гражданина не предусматривала, в демократическом обществе основным стремлением власти становится удовлетворение общественных запросов. Двадцатилетие с момента принятия действующей Конституции Российской Фе-

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

дерации — срок, достаточный для того, чтобы оценить пройденный путь, понять собственные достижения и ошибки. При всех сложностях, предшествовавших ее принятию, и при всей неоднозначности того этапа российской новейшей истории Конституция Российской Федерации 1993 г. объективно способствовала выходу страны из государственно-правового и системного управленческого кризиса.

Наглядно управленческую модель этапа, предшествующего принятию Конституции, охарактеризовал в том же 1993 г. Д.Н. Бахрах, введя понятие «демония административной власти», объясняемая им «демоническим стремлением административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной»². Несмотря на... или во многом из-за этого «демонизма» советская модель управления не смогла сдержать государственное единство и обеспечить сохранение союзной государственности.

Эффективность — важнейший параметр государственной власти и основное требование к государству, создающие основу для поддержания стабильности и устойчивости, предопределяющие поддержку населением политического режима. Значимость поддержки населения для развития государственно-правовых и управленческих систем четко выразил Р. Арон: «Представления граждан о режиме — составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившимся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых. Во-вторых, отказ граждан поддерживать режим выражается в значительном количестве голосов, отдаваемых партиям, которые заявляют о своей враждебности режиму... Третья, очевидная для всех специфическая черта разложения — неустойчивость правительств»³.

Понимание значимости общественной поддержки объясняет, почему в программном Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2002 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» содержится цель обеспечить достижение следующих показателей, а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90 процентов; б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70 процентов.

Поддержка населением власти определяется восприятием того, насколько публичная власть отвечает своими действиями [по количественным и качественным характеристикам, по своему содержанию и направленности] чаяниям населения и насколько эффективно и созидательно публичная власть выполняет конституционно установленные (или подтвержденные и гарантированные) функции публичной власти.

Прямые и развернутые требования эффективности государства в конституциях государств мира почти не встречаются. Тем не менее это не значит, что законодатель в этих государствах придает невысокое значение эффективности государства⁴.

Обобщенно эффективность — это возможность добиться наилучшего результата, принести наибольшую пользу при наличествующем (а еще лучше — сниженном) уровне затрачиваемых на это ресурсов, соотношение между входом и выходом, усилием и получаемым искомым результатом, расходами (затратами) и доходами. Понятие эффективности при определении эффективности государства существенно отличается от понятия эффективности в обычном ее значении и потому еще, что цели государство не могут быть определены абсолютно точно (в экономическом измерении). Цели в публичном секторе не столь ясны, легко описываемы и экономически просчитываемы, как цели в частном секторе, и многие аспекты деятельности государства вообще невозможно измерить теми шкалами и механизмами, которые применяются в сфере экономики.

Научные подходы к рассмотрению результативности деятельности сводятся к тому, что под ней понимается «степень достижения цели управления, ожидаемого состояния объекта управления. Результативность управления определяется значениями выходных показателей объекта управления». Совокупность результатов — есть результативность управления — необходимое условие его эффективности.

Тем самым при измерении эффективности управления осуществляется не просто анализ намеченных целей и достигнутых результатов управления (этот показатель будет отражать результативность управления), а осуществляется оценка результатов управления с количеством ресурсов, затраченных на их достижение.

Применительно к государственному управлению нельзя использовать понятие технической эффектив-

Бахрох Д.Н. Административное право: учебник. Часть общая. М.: БЕК, 1993. С. 62-63.

Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 166-167.

Положения, устанавливающие гарантии эффективности государства, закреплены, к примеру: частью 1 статьи 27 и статьей 135 Конституции Китайской Народной Республики от 04.12.1982; подпунктом «iv» пункта «к» части 2 статьи 19 Конституции Республики Сингапур от 03.06.1959; статьями 31 и 51, пунктом 2 статьи 80, статьями 282, 283, пунктом 3 статьи 303 и др. Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007; статьями 140 и др. Конституции Республики Индия от 26.11.1949; статьей 10 Основного закона Султаната Оман от 06.11.1996; статьями 13, 14, 16, 43 и др. Конституции Исламской Республики Афганистан от 27.01.2004; пунктом «б» части 2 § 1 Основного закона Израиля о Государственном контролере от 15.02.1988, пунктом «а» § 29 Основного закона Израиля о Правительстве от 07.03.2001; разделами 19 и 27 статьи II, разделом 3 секции «Комиссия гражданских служб» статьи IX и др. Конституции Республики Филиппины от 02.02.1987; статьей 179 и др. Конституции Республики Коста-Рика от 07.11.1949; статьей 28, частью 3 статьи 109, статьями 113, 134 и др. Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917, частью 1 статьи 29 Конституции Федеративной Республики Германия от 23.05.1949.

Встречаются нормы, посвященные или косаказу «иеса эффективности государственного управления (статья 64 и пункт 4 статьи 78 Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007), обеспечения «эффективной системы оказания государственных услуг и иных государственных дел» (пункт 1 статьи 8) Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007), эффективности предоставления государством услуг (статья 28 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917), эффективной деятельности администрации [статья 191 Конституции Республики Коста-Рика от 07.11.1949], «эффективном функционировании властей Федерации» (пункт 4 части «А» статьи 122 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917), эффективности осуществления органами исполнительной власти административной деятельности (пункт 12 статьи 153 Конституции Республики Панама от 11.10.1972), «эффективности публичных служб» [статья 42 Конституции Аргентинской Республики от 22.08.1994], «эффективности бюджетного, финансового и имущественного управления со стороны органов и учреждений федеральной администрации» (часть I статьи 74 Конституции Федеративной Республики Бразилия от 05.10.1988)

См.: Большой экономический словарь / под ред. АН. Азрилияна. 6-е изд., доп. М.: Институт новой экономики, 2004. С. 942

ности в универсальном ее понимании. Социальная эффективность существенно отличается от инструментальной технической эффективности и отличается от экономической рентабельности. Тем более что в принципе эффективность может относиться к достижению как позитивных, так и социально вредных целей. Для государства понятие «эффективность» интегрально охватывает и вбирает в себя понятия нравственности, справедливости, оптимальности, силы, разумности, целесообразности, обоснованности. При этом, как указывает П. Даезинг, «критерий эффективности применим только к средствам, но не к целям»⁴. Цели же могут быть соответствующими или не соответствующими интересам страны, достойными или недостойными, верными или неверными.

Говоря об эффективности государства, т.е. эффективности публичной власти в целом, необходимо рассматривать публичное (государственное и муниципальное) управление, представленное в том его аспекте, который характеризует функционирование всего государства в целом, т.е. системную правотворческую и правоприменительную, исполнительно-распорядительную, судебную, контрольно-надзорную государственно-властную деятельность публичной власти в целом и отдельными ее сегментами (ветвями, уровнями, совокупностями органов) и отдельными органами и их подразделениями.

Возникает вопрос: как оценить указанную эффективность, на основе каких критериев?

Очевидно, что должны быть какие-то интегральные критерии, поскольку «удовлетворенность населения властью» — это слишком иллюзорный критерий и соответственно показатель, слишком подверженный сиюминутным настроениям общественного мнения крупных социальных групп, о где-то и толпы, которая может становиться жертвой и объектом умелых манипуляций политехнологов. Возможности консолидированного бюджета любого государства ограничены и не позволяют создать социальный «рай на земле» здесь и сейчас. Популистские декларации имеют мало общего с заботой об эффективности.

П. Уитли из Университета Эссекса выделяет в этом смысле «сверхчестолюбивое государство, которое пытается сделать чрезмерно много, занимаясь проблемами, которые являются почти не разрешимыми посредством управленческих действий правительства»⁷. Обычно такие нереалистические декларации приводят или к тому, что подрывается авторитет государства, которое «само пообещало, но не выполнило», либо такие обещания изначально являются заведомым обманом.

Государство не может и не должно позиционироваться в качестве исключительно только механизма зарабатывания денег в режиме «коммерческой организации», поскольку в таком случае игнорируются функции государства. В конце XX и начале XXI в. в моду вошло оценивать чисто утилиторную эффективность (соотношение между затрачиваемыми ресурсами и получаемыми результатами, сводимыми при оценке по большей части опять же к денежному выражению), игнорируя публичные интересы, общественные ценности и те результаты, которые невозможно измерить в

денежной форме. «Монетизация» всех функций государства и сведение многообразных методов оценки его эффективности исключительно только к оценке экономической рентабельности ведут к схожему результату, не имеющему никакого отношения к реальной эффективности государства.

Следует выделить также модель оценки, при которой критерии эффективности формируются для групп государственных органов, выполняющих однородные функции. Но и при этом подходе отмечается ряд возможных проблем, среди которых сложность в формировании единых показателей и критериев оценки эффективности деятельности отдельных групп органов государственной власти. Причина — функции и полномочия у разных органов имеют сущностные отличия, так как устанавливаются различными нормативными правовыми актами⁸.

Эффективность государственного управления тесно связана со способностью государства определять приоритетные направления развития и надлежащим образом распределять ресурсы, а также со стратегическим потенциалом органов государственной власти устанавливать приоритетные направления деятельности, определяя индикаторы деятельности и вероятные последствия. Но опять же, ограничиваясь только этим, мы сводим понимание государства до уровня коммерческой фирмы, пусть очень крупной и богатой.

Очевидно, что и в концепции публичных интересов эффективность государства не может быть замерена на основе какого-то одного критерия. Эта эффективность складывается, сложным образом мультиплицируясь, из множества факторов. Соответственно нет и быть не может никакого одного универсального критерия оценки эффективности государства.

Необходимо сформулировать развернутую систему основных интегральных измерителей (критериев) эффективности функционирования государства и реализации публичного управления, которые должны учитываться при стратегическом и повседневном планировании, проектировании и реализации государственно-го управления.

Обоснованно выделить следующие группы критериев оценки эффективности государства:

1 «Внешние критерии» (externally efficiency) — критерии оценки внешней эффективности и результативности государства, общественного значения функционирования государства.

В группу внешних критериев входят вопросы эффективности функционирования государства: а) степень обеспечения государством легитимности высшей публичной власти, включая легитимность воспроизводства (перехода) власти, и степень признания населением легитимности государства; б) степень связанности государства публичными интересами и степень реализуемости таковых в государственном управлении; в) социальная эффективность — соответствие функционирования государства и реализации государственно-го управления общественным ожиданиям по его полезности в целом [в том числе по критерию обеспечения качества жизни населения] и в конкретных сферах общественных отношений; соотношение ожиданий на-

Diesing P. Reason in society: Five types of decisions and their social conditions. West port, CT. Greenwood Press Reprint, 1973. P. 1.

Witteley P. Government Effectiveness and Political Participation in Britain / Conference «Revitalising politics: Have we lost the plot?» London, Q5-06.1 1.2008) URL: http://www.astid-online.it/ForThee-e-s/Study-ric/whiteley_academic-paper_honsord-conference_05_11_08.pdf

См.: Васильева W.B. Сущностью проблемы оценки эффективности государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2009, № 16(352), С. 33.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

селения от власти и реальности; г) общественная ценность функционирования государства в конкретных сферах общественных отношений и реализации государственного управления в этих сферах; д) группа критериев оценки степени гарантированности и защищенности достоинства личности, достоинства народов, достоинства населения, степени гарантированности и защищенности прав и свобод человека и гражданина, всего населения в целом; е) эффективность обеспечения социальной стабильности и социальной солидарности населения страны, консенсусная эффективность — обеспечение учета интересов всех национальных и религиозных меньшинств, иных крупных социальных групп при недопущении диктата меньшинств над интересами большинства; ж) эффективность защиты национально-культурной идентичности (культурного кода) и цивилизационных традиций и особенностей населения страны, в том числе эффективность государственного управления и государственной политики в области образования и области культуры.

Следующий блок формируют оценки эффективности функционирования государства в кризисных условиях: а) эффективность (качество, полнота, своевременность и обоснованность) раннего выявления угроз государству и обществу и рисков таких угроз, управления такими рисками; б) группа критериев оценки степени мобильности «государственной машины» (задействования соответствующих механизмов государственного управления) в своевременном, оперативном предотвращении угроз и кризисных факторов; в) группа критериев оценки стабильности позитивных параметров национальной экономики и ее устойчивости к финансово-экономическим кризисным факторам; д) группа критериев оценки эффективности обеспечения национальной безопасности государства, территориальной целостности и суверенитета в условиях внешней открытой или латентной агрессии, е) группа критериев оценки качества работы высшего руководство государства и внешнеполитического ведомства по снижению конфликтности отношений с иностранными государствами и их объединениями и по редуцированию угроз прямых конфликтов [при условии отстаивания и защиты национальных интересов государства].

2. «Внутренние критерии» (internally efficiency) — группа критериев оценки внутренней эффективности государства: а) эффективность и рациональность разграничения функций государственных органов и государственных услуг; б) группа критериев оценки эффективности современного функционирования и прогностической устойчивости сегментов «государственной машины» (судебной системы, системы правоохранительных органов в целом, парламентской системы, избирательной системы и т.д.); в) программно-целевая эффективность [качество и полнота осуществленных решений из числа запланированных, а также результативность достижения целей управляющего субъекта (системы); соотношение качественных и количественных показателей функционирования «государственной машины» и ее сегментов]; д) структурно-функциональная эффективность [эффективность построения системы государственных органов, эффективность функционирования системы и внутрисистемных межэлементных функциональных взаимодействий]; е) эффективность функционирования системы оказания государственных услуг (производительность, оптималь-

ность и качество оказываемых государственных услуг); ж) эффективность системы государственной службы, включая оптимальность численности государственных служащих относительно объемов решаемых задач и численности населения страны, и степень независимости государственной службы от политического, идеологического и религиозного давления; з) эффективность и качество разработки государственной политики и ее реализации, а также надежность заинтересованности самого государства в проектировании, совершенствовании и реализации такой политики; и) эффективность модернизации системы государственного управления (разумность и обоснованность, своевременность и оперативность, целесообразность и релевантность, устойчивая динамика); к) эффективность профилактики и пресечения коррупции и другой преступности в структуре «государственной машины».

3. Эффективность межсистемного и межэлементного взаимодействия включает в себя: а) эффективность подотчетности государства обществу и прозрачности государственного управления для общества; б) критерии оценки эффективности децентрализации публичного управления (по ветвям власти и по уровням), эффективности взаимодействия центральной (федеральной) власти с региональными властями, эффективности взаимодействия государственного и муниципального управления; в) критерии оценки эффективности взаимодействия институтов публичной власти с институтами гражданского общества, степени учета складывающегося социального запроса в определенной сфере в реализации государственного управления в этой сфере; г) возможность для личности довести свое мнение до публичных властей и возможность участия граждан в делах государства; д) эффективность организации и реализации взаимодействия государственного управления и субъектов политической деятельности; е) эффективность организации и реализации взаимодействия государственного управления и частных субъектов экономической деятельности, в том числе параметры задействования государственно-частного партнерства; ж) эффективность взаимодействия публичного порядка с автономными неправовыми нормативными порядками в отдельных сферах (сфера отношений с религиозными объединениями, сфера спорта);

4) группа критериев оценки эффективности законодательства (нравственность и справедливость правовых регуляторов, верховенство права, доступность законодательства потребителям);

5) группа критериев оценки экономической эффективности государства и его финансовых институтов: о) эффективность наполнения бюджетов и распределения ресурсов; б) группа комплексных оптимизационных критериев оценки эффективности (системы «затраты — польза», «польза — риск — ущерб»); в) группа критериев оценки экономической свободы, в том числе конкуренции в частном секторе; г) ряд других критериев оценки финансово-экономической эффективности государственного управления.

Очевидно, что все эти критерии оценки эффективности государства являются не статическими, а требующими своего рассмотрения и замера в динамике. Государство, даже признанное успешным и эффективным своими гражданами, имеющее достойную динамику экономического роста и устойчивый политический режим, должно быть готово к новым рискам и новым

вызовам своему суверенитету, политическому и экономическому влиянию, своим национальным интересам.

На уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствования процедур и процессов деятельности государственных органов.

Примером подобной оценки может служить Проект эффективности деятельности правительства в США, который позволил выявить ряд «узких мест» в деятельности субнациональных администраций и разработать меры по совершенствованию определенных аспектов их деятельности. Последним звеном системы является оценка конечных результатов труда управленцев. Приоритет США в разработке и реализации проблем повышения эффективности государственного управления общепризнан. Еще в 1913 г. в США было создано Бюро эффективности, а Комиссии по делам государственной службы было поручено создать систему оценок для повышения эффективности работы государственных служащих.

В Великобритании достижение таких приоритетов выражено в перечне целевых показателей, ответственность за выполнение которых несут определенные ведомства. Так, в стране действует принцип делегирования бюджетных полномочий, сопровождаемый строгой отчетностью нижестоящего уровня (агентства) перед вышестоящей структурой, осуществляющей бюджетирование. Министерства и агентства — исполнители — при обосновании бюджета перед казначейством представляют многоплановые расчеты, включающие 200-300 и более показателей. По такому же кругу показателей они регулярно образуют отчеты как перед казначейством, так и перед общественностью, в том числе путем обязательных публикаций в бюллетенях и на сайтах в Интернете. Эффективному осуществлению этой политики способствует действующая в стране трехгодичная система непрерывного планирования государственных расходов.

Интересна также английская практика контроля за достижением утвержденных целевых показателей. Из всех целевых показателей эффективности (свыше 100) по усмотрению премьер-министра отбираются 30-40 наиболее значимых, контроль за достижением которых возлагается на Отдел по обеспечению эффективности деятельности. Затем ведомство, отвечающее за достижение приоритетных показателей, совместно с сотрудниками донного отдела разрабатывают план по достижению планируемых результатов, определяющий как необходимые мероприятия по достижению цели, так и промежуточные значения приоритетных показателей, зависящие от скорости наступления отдачи от предпринятых мероприятий. Отдел по обеспечению эффективности деятельности осуществляет периодический мониторинг выполнения данного плана, сравнивая динамику (траекторию) изменения целевых значений приоритетных показателей с плановыми значениями с целью своевременного осуществления необходимых корректировок плана либо изменения политики в данной области.

В практике зарубежных стран также существуют методики, позволяющие оценить инновационную составляющую развития, которая определяется либо в составе комплексных индексов конкурентоспособности, либо через специализированные инновационные индексы. К первым относятся индексы, разработанные Всемирным экономическим форумом (*World Economic Forum*): макроэкономической конкурентоспособности (*Growth Competitiveness Index — GCfi*, микроэкономической конкурентоспособности, или конкурентоспособности бизнеса (*Business Competitiveness Index — BC!*), развитости коммуникационной среды (*Networked Readiness Index — NRI*); индекс технологических достижений UNDP (*Technology Achievement Index — T/AI*). К специализированным индексам относится индекс способности к инновациям (*Innovation Capacity Index*), также разрабатываемый Всемирным экономическим форумом.

В России выработка показателей эффективности государственного и муниципального управления, а также методики проведения соответствующих исследований активно осуществляется в последние годы как на официальном уровне, так и научно-экспертным сообществом. Прежде всего необходимо отметить указы Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁹ и от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в соответствии с которыми было предпринята попытка оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также проводимый в течение нескольких лет мониторинг российского законодательства, выявляющий эффективность правового обеспечения государственного и муниципального управления.

Принципиальным является вопрос о видах эффективности государственного управления. Большинство исследователей выделяют три основных вида эффективности — экономическую, социальную и организационную. В то же время этот список постоянно дополняется новыми видами, среди которых бюджетная, коммерческая, экологическая и другие¹⁰.

Учет эффективности достижения результатов государственного управления может измеряться с помощью показателей и критериев оценки.

Показатель управления — описательный или количественный индикатор, характеризующий результат деятельности или успешность движения к достижению цели.

Критерии эффективности управления — признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяются качество управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества. Критерии и показатели эффективности государственного управления неоднородны по своему составу¹¹.

Как уже упоминалось, первый тип критериев — количественный, т.е. поддающийся счету. Существует множество наработанных методик сбора и анализа данных количественного характера. Однако большинство специалистов отмечают, что только количествен-

⁹ Указом Президента РФ от 21 августа 2002 г. № 1199 настоящий указ признан утратившим силу с 1 января 2013 г.

¹⁰ См.: Сухарев О. С Теории эффективности экономики. М. финансы и статистика, 2009. С. 32-48.

¹¹ См.: Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт). М.: Изд-ва РАГС. 2009. С. 5.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ные показатели не могут лежать в основе оценки эффективности, поскольку они не отражают полного содержания деятельности государственных служащих. Второй тип критериев — качественный, т.е. позволяющий оценить качественные характеристики системы государственного управления. У него существует серьезный недостаток, который выражается в наличии субъективности оценки.

Исходя из множества выполняемых государством функций и полномочий, перечень показателей эффективности государственного управления может быть весьма обширным. Сложность оценки состоит в том, что в деятельности государственных органов наблюдается большое число результатов, которые трудно поддаются измерению в количественном и качественном выражении. При формировании показателей эффективности государственного управления учитывается также, насколько объективно они отражают результаты и качество принятых государственных решений.

При разработке модели оценки эффективности главным является создание системы сбалансированных показателей для характеристики системы в целом, способствующих количественной и качественной оценке результатов деятельности государственных органов и государственных служащих. Следует также учитывать, что если в качестве критериев эффективности государственного управления принимаются исключительно и только экономические показатели, они отражают конкретные цифры в краткосрочной (в лучшем случае — среднесрочной) перспективе. В отличие от экономических показателей социальные показатели, как правило, не обладают подобной скоростью изменения.

В целях формирования ключевых групп показателей эффективности государственного управления в российской науке формируются предложения о разделении основных сфер государственного управления на отдельные группы. Так, В.Д. Андрианов выделяет перечень основных функциональных экономических систем общества, среди которых:

- система, обеспечивающая формирование и поддержание конкурентной среды;
- система социальной защиты населения;
- система защиты окружающей среды и другие¹².

Но примитивное понимание прагматической релевантности государственного управления, основанное на абсолютизации тезисов об ограниченности ресурсов и о необходимости «зарабатывания», ведет к выхолащиванию правильного понимания сущности государства и его функций, а применение основанного на током понимании подхода к оценке эффективности государства ведет к существенному снижению этой эффективности на практике.

МР. Рутгерс и Э. ван дер Меер приводят яркий пример из функционирования почтовой службы в Европе. Недавнее изобретение почтовых служб — так называемая переотправка по почте — это практика доставки почты от Амстердама до Берлина через Калькутту, поскольку почтовые тарифы от Калькутты до Берлина существенно ниже, чем такие тарифы из Амстердама, даже принимая во внимание дополнительные расходы на воздушное движение от Амстердама до Калькутты.

В результате почта чуть не огибает планету, чтобы увеличить прибыль! Существенное увеличение количества задействованных людей и затрат их труда и времени, объема их действий, увеличение загрязнения окружающей среды и т.д. — все это не позволяет говорить об увеличении эффективности. Но с точки зрения снижения затрат и получения прибыли это как раз и есть тот желаемый результат, который может быть описан как более эффективный¹³.

Важно отметить, что анализ предлагаемых показателей выявил наличие в некоторых из них признаков двойственности. Например, показатель правонарушений, выявленных контрольными органами власти. С одной стороны, рост этого показателя отражает высокую результативность деятельности контрольных органов по выявлению правонарушений, а с другой стороны — указывает на слабое государственное регулирование данных правоотношений.

В число приоритетных показателей в системе оценки эффективности государственного управления включены социальные показатели. Это объясняется тем, что ориентация органов государственной власти на достижение социального эффекта, по мнению современных исследователей, обусловлена самим предназначением государства.

В мире накоплен обширный опыт по измерению качества и эффективности государственного управления. Согласно международным исследованиям эффективность государственного управления оценивают по следующим показателям: индекс человеческого развития (ИЧР); индекс глобальной конкурентоспособности; показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий и в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой; индекс восприятия коррупции организации Transparency International; индекс экономической свободы организации Heritage Foundation; индекс непрозрачности, разработанный компанией PricewaterhouseCoopers.

Приведем показатели программы развития ООН по Российской Федерации. В 1980 г. и в 1985 г. СССР занимал 24-е место по индексу человеческого развития. Сразу после разрушения Союза ССР Россия по данному индексу продолжала входить в группу высоко развитых стран. Последующее десятилетие характеризуется значительным снижением совокупного индекса человеческого развития в России. 8 ходе миграции и старения происходит утрата целых групп населения — носителей инновационного потенциала. С 1995 по 2005 г. Россия по индексу человеческого развития опустилась с 37-го на 62-е место среди 175 стран мира. В дальнейшем ситуация ухудшилась: с 2006 г. наша страна с переменным успехом прошла путь к 66-й строчке (2011 г., ИРЧП 0,755) и 55-й в 2013 г.

По индексу конкурентоспособности в 2005 г. Россия заняла 75-е место из 117. Затем методика составления рейтинга была изменена. Количество учитываемых факторов выросло с 35 до 90: добавились оценки эффективности рынка труда, развитости инфраструктуры и бизнеса, здравоохранения и др. После пересчета по новой методике Россия в 2005 г. вышла на 53-е место. Помимо учитывавшихся и раньше высоких

¹² См.: Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления // Вестник МГУ. 2010. № 7. С. 10-15.
¹³ Rutgers M. ft., Meer von der H. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration. Society 2010. Vol. 42. No 7. P. 755-779 P. 757

13. Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration // Administration: Theory and Practice. 2009. No 1. P. 203.

макроэкономических показателей (низкий уровень госдолга, бюджетный профицит и др.) в России весьма эффективный рынок труда: гибкость в найме и увольнении сотрудников, определении размеров зарплат. У нее также развитая железнодорожная система, растет уровень проникновения технологий (мобильная телефонная связь, компьютеры, Интернет). В 2003 г. Россия заняла 51-ю позицию, пропустив вперед Индию, Италию, Иорданию, Барбадос, Словакию. И вот снова 63-е место в 2010 г. и 66-е - в 2011 г., 67-е - в 2013 г.

Оценки Всемирного банка делаются на основе 33 различных баз данных, а также с помощью опросов десятков тысяч респондентов в различных странах и тысяч экспертов из различных, в том числе и государственных, организаций. В настоящее время методика Всемирного банка основывается на наборе критериев качества государственного управления по определению Д Кауфмана. Этот набор, в свою очередь, включает шесть индексов, характеризующих государственное управление:

- «право голоса и подотчетность», с помощью которого измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются: степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы;

- «политическая стабильность и отсутствие насилия», включающий группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов управляющих структур гражданами;

- «эффективность правительства», который отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

- «качество законодательства», связанный с проводимой политикой. С помощью этого индекса измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

- «верховенство закона», измеряющий уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;

- «контроль коррупции», отражающий восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Однако (даже при презумпции искренности экспертов) главный недостаток этого способа оценки государственного управления состоит в том, что он разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления разных стран друг с другом, а не для отслеживания динамики изменений в данной сфере в

какой-либо одной стране. Данная система предназначена для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени.

Существуют и куда более значимые недостатки этой методики. Основной порок применяемого метода состоит в том, что он опирается исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления, что приводит к искажению оценок. Нельзя игнорировать и очевидность политической ангажированности ряда подходов, и воздействие имиджевых оценок.

Для каждого из шести показателей качество государственного управления в таблице приводится рейтинг — от 0 до 500, который указывает место страны среди других стран в мире. Соответственно чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления. Например: качество государственного управления для показателя «Эффективность работы правительства» (индекс № 3) у России составляет 45 пунктов, у Сингапура 100 пунктов (наивысшая величина), у Сомали — 0 пунктов (низшая величина).

Согласно оценкам Всемирного банка показатели эффективности государственного управления в России довольно низкие:

- по показателю «учет мнения населения и подотчетность государственных органов» — 22 пункта;

- » «политическая стабильность и отсутствие насилия» — 24 пункта;

- эффективность работы правительства — 45 пунктов;

- качество законодательства — 31 пункт;

- верховенство закона — 20 пунктов;

- 4 «сдерживание коррупции» — 15 пунктов.

Тем самым по указанной методике оценки качества государственного управления Россия находится в одном ряду со следующими странами: Азербайджан, Бангладеш, Габон, Гамбия, Гондурас, Джибути, Казахстан, Камерун и другие.

На экспертных оценках основаны и индекс восприятия коррупции Transparency International, и рейтинги Freedom House, и индекс конкурентоспособности WEF. Индекс Transparency International озаглавлен короче других, поскольку его название включает слово «восприятие».

Обеспечение эффективности государственного управления становится приоритетом любого государства, а проблема недостаточной эффективности — главной проблемой. Причем обсуждается она как в терминах государственного развития, так и в формате американских политических шоу о праве налогоплательщиков знать направления расходования налогов.

Эффективность государственного управления — это не только хорошо работающие социальные институты, это результат не изолированной от общества деятельности некоего сонма высокопоставленных чиновников, а совместный труд общества. Тогда речь идет об общей социальной эффективности, которую не всегда можно измерить с помощью количественных показателей. В этом смысле можно говорить о таких показателях, как повышение уровня производительности труда, темпов прироста национального богатства, благосостояния жизни людей, надежности и безопасности общественных отношений.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Такое осознание наступило и в нашей стране. Крах в начале 1990-х годов всей государственно-правовой системы страны среди длинного перечня внутренних и внешних причин был обусловлен в том числе несоответствием системы управления потребностям развития общества и экономики. Складывавшаяся в России в течение XX в. система государственного управления не справляясь должным и ожидаемым образом с возложенными на нее функциями, не отвечая первоочередным задачам государственного строительства, не смогла противостоять вызовам времени и обеспечить самосохранение государства.

При определении целей реформ необходимо решить, можно ли осуществить перераспределение полномочий, не затрагивая текст Конституции, сделать плавный переход к новому состоянию институтов государственной власти либо на основе разработки необходимых законов и подписания политических соглашений между главными субъектами государственной власти, либо на основе серьезного совершенствования самого Основного закона, федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации.

Конечно, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. были предприняты значительные усилия не только по созданию новой системы государственного и муниципального управления, но и по формированию правовой основы данной системы. Более того, административные преобразования приобрели постоянный характер. По мере изменения общественных потребностей в степени государственного регулирования той или иной сферы экономики, социальной или общественно-политической жизни корректируется модель принятия управленческих решений, уточняются средства, обеспечивающие их реализацию. Вся новейшая история России сопровождается постоянными преобразованиями системы власти. Пережив разрушение исторического государства, едва удержавшись в границах, которые большинство населения страны считает несправедливыми, Россия приступила к утверждению себя в мире с новым политическим лицом, с новой экономикой, новой системой государственного управления и, полагаем, новой исторической ролью.

В то же время до сих пор не принято большинство актов, призванных развить положения Конституции Российской Федерации, в том числе и прежде всего в сфере государственного воздействия на общество и экономику, в сфере обеспечения свобод, в том числе и прежде всего экономических. «Не будет большим увеличением утверждать, что вся Конституция, все ее разделы в их органическом единстве имеют отношение к экономическому развитию страны, задавая базовую логику ее функционирования. Тоталитарная конституция поддерживает тоталитарную экономику, демократическая конституция создает предпосылки и задает рамки функционирования экономики рыночной»¹¹. Связка «рыночная экономика (экономическая демократия) — политическая демократия (демократический политический режим)» — более чем неочевидна. Рыночная экономика может существовать при не совсем демократических политических режимах. Но не может быть политической демократии при нерыночной экономике.

Исторический опыт предлагает примеры эффективных авторитарных режимов (советская индустриализация, китайская модель социализма, пиночетовский режим). Однако все эти примеры демонстрируют эффективность на начальных этапах индустриализации. Реализовав свой замысел, авторитарные режимы утрачивали возможность дальнейшего развития и нуждались в иных, более демократических лозунгах. Сегодня у подобного перепутья находится Китай, исчерпавший модернизационный запал первого этапа. Модель авторитарной модернизации не может быть результативной, когда речь идет об информационном обществе. Если авторитарные режимы в истории и достигали неких экономических успехов, то на более высоком уровне развития трудно найти доказательства, что авторитарный режим может руководить экономическим ростом.

Конституция Российской Федерации в части регулирования управленческих отношений обладает значительным потенциалом детализации. Из этого тезиса выводится презумпция «неприкосновенности» Конституции Российской Федерации на ближайшую историческую перспективу. Это возможно, но сохраняет неразрешенными те неточности в регулировании системы исполнительной власти в России, которые стали почти общепризнанными¹⁵. Подобная неприкосновенность предполагает выработку общего понимания эффективной управленческой модели.

Литература

1. Brownlow L, Merriam C.E., Gulick L. Report of the President's Committee on Administrative Management // Classics of public administration / J.M. Shafritz, A.C. Hyde (Eds.). 3rd ed. Belmont (CA) : Wadsworth, 1992. P. 90-95. (Original work published 1937).
2. Diesing P. Reason in society: Five types of decisions and their social conditions. Westport, CT : Greenwood Press Reprint, 1973.
3. Rutgers M.R., Meer van der H. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration // Administration & Society. 2010. Vol. 42. № 7 P. 755-779.
4. Whiteley P. Government Effectiveness and Political Participation in Britain / Conference «Revitalising politics: Have we lost the plot?» (London, 05-06.11.2008). URL: http://www.astrid-online.it/Forme-e-st/Studio-ric/whiteley_academic-paper_hansard-conference_05_11_08.pdf
5. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М. : РЮИД, Сашко, 2000.
6. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. : Волтерс Клувер, 2009.
7. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М. : Текст, 1993.
- 8-Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Часть общая. М. : БЕК, 1993.
9. Васильева М.В. Сущность и проблемы оценки эффективности государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2009. № 16(352).
10. Мау В.А. Экономической реформы: сквозь призму Конституции и политики // Соч. : в 6 т. Т. 2 : Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации. М. : Дело, 2010.
11. Сухарев О.С. Теория эффективности экономики. М. : Финансы и статистика, 2009.
12. Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зорубежный опыт). М. : Изд-ва РАГС. 2009.

¹¹ Мау В.А. Экономической реформы: сквозь призму Конституции и политики // Соч. : в 6 т. Т. 2 : Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации, М. : Дело, 2010 С.271.

¹⁵ См., например: Авакьян С.А. Конституция России и ее природа, эволюция, современность. М. : РЮИД, Сашко, 2000 С. 215-226.