

УДК 342.5
ББК 66.3 (2Рос)12

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

© 2020 г. С. Д. Князев

Конституционный Суд Российской Федерации, г. Санкт-Петербург

E-mail: ksrif@ksrf.ru

Поступила в редакцию 04.06.2020 г.

Аннотация. В рецензии отражена экспертная оценка структуры и содержания учебника «Государственное управление: эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства», опубликованного в 2019 г. профессором кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, доктором юридических наук, заслуженным юристом РФ Н.М. Добрыниным. Отмечается, что рецензируемый учебник имеет комплексный характер представления учебного материала, подготовлен на основе тщательно разработанной методической базы, содержит хорошо структурированное изложение наиболее значимых и актуальных вопросов современного государственного управления. Делается вывод о высоком теоретическом и дидактическом уровне учебного издания.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, качество, устойчивое развитие, Конституция России, учебник, дидактические материалы.

Цитирование: Князев С.Д. Н.М. Добрынин. Государственное управление: эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства: учебник // Государство и право. 2020. № 9. С. 157–159.

DOI: 10.31857/S102694520011322-5

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

© 2020 S. D. Knyazev

Constitutional Court of the Russian Federation, Saint-Petersburg

E-mail: ksrif@ksrf.ru

Received 04.06.2020

Abstract. The review represents the expert assessment of the structure and content of the textbook “Public administration: Efficiency and quality. Modern version of newest history of the state”, published in 2019 by Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the University of Tyumen, Doctor of Law, Honored lawyer of the Russian Federation Nikolaj M. Dobrynin. It is noted that the relevant study materials are represented in the discussed textbook in a complex style, the textbook is prepared on a scrupulously developed methodical basis and contains a well-structured presentation of the most significant and actual issues of the contemporary.

Key words: public administration, efficiency, quality, sustainable development, the Constitution of Russia, textbook, didactic materials.

For citation: Knyazev, S.D. (2020). N.M. Dobrynin. Public administration: Efficiency and quality. Modern version of newest history of the state: Textbook // Gosudarstvo i pravo=State and law, No. 9, pp. 157–159.

Как известно, к настоящему времени сложились разные подходы к трактовке понятия и сущности государственного управления. Однако вне зависимости от этого многообразие в подавляющем большинстве трактовок не отрицается ключевое содержание государственного управления: целенаправленное практическое воздействие государства, обеспечиваемое силой его принуждения, на общественные отношения в целях их упорядочения, организации релевантной системы социальных взаимодействий и ее последующего регулирования, т.е. для создания условий как для должного функционирования этой системы, так и для ее возможного изменения в дальнейшем.

По всей видимости, государственное управление целесообразнее воспринимать в качестве организующей и координирующей деятельности в плане принятия и реализации государственных законов, применения мер государственного принуждения, выработки, закрепления и осуществления государственных политик, а также формирования и обеспечения деятельности органов государственной власти, действующих зачастую самостоятельно и имеющих свои цели, задачи и механизмы управления, в т.ч. конкурирующих друг с другом. В этом контексте важно осознавать: государственное управление не является управлением экономическими организациями (единицами), что нашло свое отражение в рамках проводимой в России административной реформы, — речь идет о четком разграничении экономических и политических функций в структуре исполнительной власти.

Представленный в подготовленном проф. Н.М. Добрыниным учебнике дидактический материал способствует усвоению современных взглядов на государство и пониманию перспектив неизбежного в дальнейшем смещения акцентов с количественных характеристик государственного влияния на общественные процессы, на качественные аспекты такового. По сути, это изменение фокуса с объема вмешательства государства в жизнь общества и отдельных индивидов на его эффективность и уровень удовлетворенности нужд людей.

Весьма оригинальным выглядит авторский подход к оценке проблем обеспечения ресурсного потенциала государственного управления, видоизменения его функций в контексте новых теорий и доктрин публичного администрирования, гуманизации управленческих процессов и обеспечения взаимной открытости как власти, так и гражданского общества. Многие из обсуждаемых на страницах представленного учебника вопросов имеют конституционно-правовую природу, но в то же время не лишены не только политических, но и зачастую нравственных коннотаций.

В современной России, как и в подавляющем большинстве развитых государств, эффективность и качество государственного управления в решающей степени зависят от фактора бюрократизации системы публичного администрирования. Эти аспекты подробно охарактеризованы автором в главе об административных реформах. В отношении бюрократии необходимо уточнить, что в строгом смысле таковой следует считать управление, основанное на совокупности нормативно закрепленных ролей, выход за регламент которых влечет отрицательные (санкционные) последствия и исполнению которых людей специально обучают.

В учебнике подробно характеризуются недостатки государственного управления, в рамках которого бюрократия поставлена во главу угла. Возможно, автор недостаточно

критичен в их оценке, что не лишено резонных оснований: учебник — труд специфичный, не преследующий цели развернуть острую полемику. Однако применительно к России едва ли кто-то будет отрицать, что сегодня бюрократизация системы государственного управления, формально опираясь на конституционно провозглашенные ценности и идеи, в действительности зачастую приводит к искажению и даже саботажу заявленных государственных целей, задач и функций. Как результат, доминирующее положение бюрократии в системе государственного управления не обеспечивает планомерное повышение его качества, а вполне ощутимо снижает уровень доверия населения к власти.

Сегодняшние реалии настойчиво требуют от нашей страны, от всего общества ускорения темпов перехода к экономике знаний, становления на инновационный путь прогресса. По этим причинам необходимо отчетливо осознавать смысл таких понятий, как «инновация», «инновационная деятельность», «инновационный продукт» и т.п. Однако внимание раскрытию этих категорий наиболее активно уделяется на страницах экономической литературы, тогда как юридическая наука пока находится лишь в самом начале пути формирования теоретических основ правового обеспечения инноваций в различных сферах: в России на данном этапе отсутствует какой-либо закон кодификационного значения, который закреплял бы юридические ковенанты и механизм правового нормирования инновационной активности. Недостаток ощущается и в части организационных механизмов и методов разработки и внедрения инноваций, что имеет отношение уже к плоскости управленческой науки.

Автор учебника неоднократно формулирует мысль о важности обеспечения инновационного характера государственного управления. Тщательный и многомерный анализ системы публичного администрирования позволяет увидеть его имманентную направленность на постоянное функциональное изменение (апгрейд), рост эффективности управленческих решений, рассчитанных на перспективу, и, как следствие, их качества. Ныне на базе уже существующего и функционирующего механизма государственного управления происходит постепенное обновление организационных отношений, применяются новые технологические решения для обеспечения обратной связи государства с населением. Здесь прежде всего следует вести речь о довольно динамичном развитии в современной России информационно-технологической инфраструктуры государственного управления, включая и процессы формирования т.н. «электронного правительства».

Как несомненное достоинство представленного учебника следует отметить то, что автор уделяет самое пристальное внимание институту государственной службы, поскольку хорошо известно, что любые регламенты и требования, сколь бы хороши они ни были, в конечном счете будут исполняться конкретными людьми, от профессионализма и общей культуры, ценностных ориентиров которых и зависят решающим образом эффективность и качество публичного администрирования. Осуществляя процедуры по реализации функций и полномочий органов государственной власти, служащие являются фактическими субъектами государственного управления. Именно по этой причине публичное администрирование надлежит обеспечивать профессиональной и хорошо организованной служебной деятельностью, которая имеет общественный характер и выполняется в органах публичной власти на постоянной профессиональной оплачиваемой основе. Таким образом, профессионализм служащих — одно из ключевых и критически значимых требований в рамках организации

системы государственного управления и государственной службы как важнейшей институциональной составляющей такого.

В текущей ситуации — не только в России, но и во многих других развитых странах — наиболее значимые проблемы обеспечения качества в функционировании государственной службы проявляются в силу двух принципиально несочетаемых тенденций, присущих деятельности государственного аппарата: первая диктуется сугубо субъективным и конъюнктурным стремлением к удовлетворению собственных, внутриаппаратных интересов и нужд, вторая основывается на нормативно-закрепленной концепции социально-сервисного характера публичной власти, которая должна как осуществлять необходимые государственные функции, так и предоставлять государственные услуги в интересах всего общества.

В этом контексте важно отметить, что исследовать природу и факторы эффективности и качества государственного управления крайне трудно; в этом отношении рецензируемый учебник, в котором государственное управление комплексно рассматривается именно в срезе характеристик его эффективности и качества, есть смелая и весьма удачная попытка нового осмысления традиционных подходов к преподаванию основ управленческой науки.

Не секрет, что успешность государств в современном мире во многом предопределяется уровнем развития экономики, причем такой, при которой элемент знания присутствует в большей или меньшей степени едва ли не в каждом продукте. Творческая, интеллектуальная деятельность, специальные экспертные компетенции, коллаборации и коммуникации чем далее, тем настойчивее проявляют себя не только как составляющие высокой добавленной стоимости экономических продуктов, но и как весомые факторы конкурентоспособности предприятий, отраслей и целых государств, устойчивого развития (sustainable development) стран. Очевидно, что вопросы трансформации систем и механизмов публичного администрирования под влиянием этих факторов выступают на первый план и требуют уточнения государственных политик в самых различных сферах; этим непростым аспектам в представленном учебнике также уделено значительное внимание.

Кроме того, активное появление в последнее время прогрессивных концепций публичного администрирования, укладываемых в контекст идей «перестраивающегося правительства», «хорошего правления» и т.п., влечет, по сути, фундаментальные трансформации в социальной философии, государственно-правовой идеологии и мировоззренческом отношении к государственному управлению: теперь исходным принципом становится не просто идея

служения государства обществу, а тезис о том, что эффективным государство является лишь при условии его соответствия требованиям информационного общества, а ключевой проблемой публичного администрирования становятся, таким образом, не бюрократы с их субъективными устремлениями и интересами, а степень организованности и качества самой бюрократической системы.

Использование в регулярной практике всемирных мониторинговых агентств и организаций различных методик оценки качества государственного управления, включая разрабатываемые системы индикаторов такого качества, — важный фактор постоянной работы государств над повышением эффективности и качества публичного администрирования. Однако, несмотря на то что многие из таких рейтингов и систем оценки зачастую в большей или меньшей степени являются ангажированными, отражая политическую заинтересованность определенных международных игроков, многие системы показателей все же имеют в целом объективное значение и должны учитываться в повседневной деятельности государственного аппарата. В этом контексте особенно актуально, что в представленном учебнике основные из существующих систем оценки эффективности и качества государственного управления довольно подробно охарактеризованы автором, в т.ч. в сопоставлении с релевантными российскими национальными методиками мониторинга публичной сферы.

Нельзя не обратить внимание на то, что подготовленный проф. Н.М. Добрыниным учебник и в силу сферы научных интересов автора, и главным образом по объективным причинам имеет выраженную теоретическую и методическую связь с двухтомным учебником по конституционному (государственному) праву Российской Федерации, изданным им в 2015–2016 гг., одноименным учебным пособием, опубликованным в 2017 г., а также с вышедшим в свет в 2018 г. практическим руководством по конституционному (государственному) праву Российской Федерации в формате «100 вопросов и ответов». Указанные работы автора в этом качестве теперь представляют собой целостный полноценный цикл учебно-методического обеспечения как общих, так и специальных дисциплин государственно-правового профиля.

Можно быть уверенным в том, что представленный проф. Н.М. Добрыниным учебник будет широко востребован государственными и муниципальными служащими, практикующими специалистами, студентами, аспирантами и преподавателями, а также составит интерес для всех, кто занимается изучением вопросов государственно-правового развития современной России.

Сведения об авторе

КНЯЗЕВ Сергей Дмитриевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации; 190000 г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д. 1

Authors' information

KNYAZEV Sergei D. — Doctor of Law, Professor, Honored scientist of the Russian Federation, Honored lawyer of the Russian Federation, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation; 1 Senatskaya square, 190000 Saint Petersburg, Russia