

## К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Рецензия на монографию: Южаков В.Н. Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 482 с.*

**Масленникова Е.В.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Рецензия на монографию, посвященную систематизации требований ОЭСР к качеству государственного управления, официальной оценке соответствия российской нормативной правовой базы и правоприменительной практики требованиям данной организации и перспективам развития правового регулирования российского государственного управления, вышедшую в издательстве «Дело» РАНХиГС в 2018 г.*

**Ключевые слова:** государственная политика; государственное управление; государственные финансы; лучшая практика; правовое регулирование; противодействие коррупции; ОЭСР; регулирование; управление стратегическими рисками; цифровое правительство.

В 2018 г. в издательстве «Дело» Российской академии народного хозяйства и государственной службы в серии «Технологии государственного управления» вышла в свет монография, подготовленная под руководством В.Н. Южакова и посвященная вопросам оценки качества государственного управления и перспективам его правового регулирования: «Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления».

<sup>1</sup> Масленникова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов. Адрес: РУДН, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6. E-mail: maslennikova-ev@rudn.ru

Примечательно, что исследование появилось спустя несколько лет после приостановления процесса вступления России в ОЭСР и, соответственно, приостановления официальной оценки соответствия российской нормативной правовой базы и практики требованиям данной организации. Потребность в проведении самооценки соответствия данным требованиям во многом связана с потребностью систематизации передового зарубежного опыта регулирования и реформирования государственного управления, осознанием важной роли качества государственного управления в формировании благоприятной среды для социально-экономического развития. В этом плане ОЭСР – как организация, постоянно анализирующая примеры лучшей практики и вырабатывающая рекомендации по совершенствованию государственного управления, – представляет уникальную возможность систематизации зарубежного опыта.

Авторы отмечают значимую для России тенденцию роста интереса к повышению качества государственного управления со стороны как самой ОЭСР, так и входящих в нее стран-членов. За последние годы (особое внимание в исследовании уделено периоду 2010–2016 гг.) в ОЭСР появилось довольно много различных рекомендаций и сборников лучших практик как по новым направлениям совершенствования государственного управления (например, по разработке стратегий развития «цифрового правительства»), так и по традиционным направлениям реформ (например, по вопросам управления государственными финансами). Зачастую, в связи с приостановлением процесса вступления России в ОЭСР, сопоставительного анализа данных требований и рекомендаций, с одной стороны, и российской нормативно-правовой базы и практики – с другой, не проводилось. При этом актуальность многих разрабатываемых в ОЭСР направлений совершенствования государственного управления и его правового регулирования не вызывает сомнений.

Важной особенностью исследования является попытка систематизации требований и критериев лучшей практики ОЭСР по пяти основным направлениям:

- выработка государственной политики и государственного регулирования;
- управление стратегическими рисками;
- управление государственными финансами;
- цифровое правительство;
- противодействие коррупции.

Предложенная классификация, с одной стороны, учитывает состав рекомендаций и критериев лучшей практики ОЭСР, принятых за последние годы, а с другой – позволяет объединить разрозненные и на уровне ОЭСР направления работ по различным аспектам государственного управления.

Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР позволил авторам выделить ключевые факторы, определяющие повестку дня совершенствования государственного управления в зарубежных странах. К таким факторам относятся: во-первых, значительное влияние на формиро-

вание требований и критериев лучшей практики, особенно в сфере управления государственными финансами, но и в других сферах тоже, оказал мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг.; во-вторых, технологическое развитие, точнее, процессы цифровизации и цифровой трансформации правительства, являющиеся важнейшим драйвером совершенствования государственного управления; в-третьих, снижение показателей доверия граждан к органам государственной власти в большинстве стран ОЭСР. Кризис доверия в значительной степени определяет усилия, предпринимаемые для повышения качества выработки государственной политики и регулирования, упрощения процедур взаимодействия с государственными органами, повышения привлекательности государственных сервисов. Государства сегодня заинтересованы не только в снижении административных издержек бизнеса, повышении конкурентоспособности своих юрисдикций, но и в положительном социально-экономическом эффекте от реализуемой государственной политики в среднесрочном и долгосрочном плане. В целом, среднесрочное и долгосрочное планирование все чаще рекомендуется к использованию не только в рамках «классических» прогнозов, разработки и реализации стратегий и программ, но и для планирования деятельности в традиционно «процессных» сферах, таких как контрольно-надзорная деятельность и государственные закупки.

Как отмечают авторы монографии, в требованиях и рекомендациях ОЭСР последнего поколения государственное управление все чаще рассматривается как замкнутый цикл, предусматривающий коррекцию принимаемых действий по итогам оценки достигнутых результатов, что позволяет осуществить комплексный подход к выработке, реализации, оценке и коррекции государственной политики, и является основой для управления результативностью и эффективностью. Важной общей тенденцией называется рост внимания к вопросам межведомственной координации, развития «горизонтального», а не традиционного для России «вертикального» взаимодействия органов государственной власти при разработке и реализации государственной политики.

По каждому из выделенных пяти направлений в монографии последовательно представлены системный анализ самих требований и критериев лучшей практики ОЭСР; примеры реализации данных требований и критериев в странах-членах ОЭСР; сопоставительный анализ российской нормативной правовой базы и правоприменительной практики с требованиями и критериями ОЭСР.

Полученные по итогам сопоставительного анализа результаты свидетельствуют, что ни по одному из этих пяти направлений российская нормативно-правовая база не может быть признана полностью соответствующей требованиям и критериям лучшей практики ОЭСР. Однако авторы не считают, что такой результат следует интерпретировать как отставание нашей страны по данному вопросу: на практике ни одна из стран ОЭСР не смогла обеспечить свое соответствие всем требованиям и всем критериям лучшей практики, разработанным данной организацией.

В то же время по всем выделенным для целей исследований направлениям авторами выявлены передовые практики российского нормативно-правового регулирования.

Результаты исследования позволили заключить, что в сфере цифрового правительства наименьшая степень соответствия российской нормативно-правовой базы и правоприменительной практики требованиям и критериям ОЭСР. Такое положение авторы связывают с тем, что требования и критерии ОЭСР применительно к данной сфере были сформированы относительно недавно (в течение последних нескольких лет), а также со спецификой подхода к развитию цифровой экономики и цифрового правительства в России. Остается надеяться, что реализация направления по нормативно-правовому регулированию программы «Цифровая экономика Российской Федерации» хотя бы частично позволит продвинуться в данном вопросе.

Относительно низкая оценка соответствия требованиям ОЭСР в сфере выработки государственной политики и государственного регулирования связана как с постоянным развитием требований и зарубежных практик в данной сфере (в том числе к проведению количественных оценок затрат и выгод от регулирующего воздействия, к формам привлечения заинтересованных сторон к выработке, мониторингу и оценке государственной политики), так и с негативными тенденциями в российской правоприменительной практике. Например, изъятие нормативно-правовых актов, разрабатываемых в рамках реализации приоритетных проектов, из-под процедуры оценки регулирующего воздействия расценивается авторами как снижение соответствия российской практики критериям лучшей практики ОЭСР.

В целом, проведенное исследование установило существенные несоответствия российской нормативно-правовой базы и правоприменительной практики как по направлениям, так и по отдельным требованиям и критериям лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления.

Следует подчеркнуть, что сами по себе различия нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в сфере государственного управления в России и ОЭСР не означают необходимости немедленного приведения российских подходов в соответствие с зарубежными. Как показывает проведенное исследование, система требований и критериев лучшей практики ОЭСР находится в стадии развития и в этом смысле скорее представляет собой общий целевой ориентир. Кроме того, реализация некоторых мер в российских условиях может быть преждевременной.

В то же время и игнорирование зарубежного опыта и реализованных на практике подходов при разработке реформ государственного управления, мер по совершенствованию его правового регулирования исключительно исходя из специфичности российских условий не представляется правильным. Во-первых, ОЭСР является организацией, объединяющей страны, различающиеся и по уровню социально-экономического разви-

тия, и по политическому устройству, и по правовым историческим традициям. Рекомендации ОЭСР, как правило, учитывают подобные различия, а обзоры ОЭСР показывают, что во внедрении тех или иных передовых инструментов и механизмов государственного управления отнюдь не всегда лидируют наиболее развитые страны. Во-вторых, в значительной части выявленные расхождения в нормативно-правовом регулировании и правоприменительной практике в сфере государственного управления объясняются не специфическими особенностями российского контекста, а незавершенным характером ранее начатых реформ государственного управления либо формальным внедрением новаций. Дополнительные проблемы при внедрении новых подходов создают такие факторы, как множественность «центральных ведомств» и институтов развития, слабость межведомственной координации, низкая степень ответственности за получаемые результаты. Ни одна из этих проблем не может расцениваться как российская особенность.

На основе проведенного в рамках исследования системного анализа российской нормативно-правовой базы сквозь призму требований и критериев лучшей практики ОЭСР авторы выработали предложения по приоритетным мерам, направленным на совершенствование российского государственного управления в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. К числу таких мер относятся:

- развитие оценки последствий (эффектов) государственной политики, в том числе для граждан (в социальной сфере) и внешнеэкономической деятельности, количественной оценки затрат и выгод для оценки рисков;
- интеграция надзора за обеспечением качества государственного регулирования;
- расширение использования альтернатив государственному регулированию и государственному контролю (надзору);
- развитие систем управления стратегическими рисками;
- интеграция процедур планирования, мониторинга и оценки достигаемых результатов и используемых ресурсов (финансовых и кадровых) с учетом стратегических приоритетов;
- синхронизация планирования капитальных и текущих расходов;
- развитие независимых бюджетных институтов;
- устранение ограничений, препятствующих развитию цифровой экономики и цифрового правительства;
- регулирование лоббистской деятельности.

Безусловно, каждое из предложений авторов заслуживает детального обсуждения и глубокой проработки. В целом представляется, что реализация данных предложений позволила бы повысить качество российского государственного управления и его правового регулирования, способствовала бы превращению российского государственного управления из фактора, ограничивающего потенциал социально-экономического развития, в фактор, повышающий конкурентоспособность нашей страны в мировой экономике.

# ON THE ISSUE OF DEVELOPING LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA: MONOGRAPH REVIEW

---

## **Elena V. Maslennikova**

PhD (in Sociological Sciences), Associate Professor,  
Head of the Department of Public Administration,  
Peoples' Friendship University of Russia.  
Address: RUDN University, 6 Miklukho-Maklaya str.,  
117198 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: maslennikova-ev@rudn.ru

## Abstract

The article reviews the monograph aimed at systematizing OECD requirements to good governance, comparing the Russian legal base and implementation practice with OECD criteria, and developing legal basis of public administration in Russia. The monograph was issued in the publishing house «Delo» RANEPА in 2018.

**Keywords:** state policy; public administration; public finance; best practice; legal regulation; combatting corruption; OECD; strategic risk management; digital government.

**Citation:** Maslennikova, E.V. (2018). K voprosu o razvitiі pravovogo regulirovaniia rossiiskogo gosudarstvennogo upravleniia. Retenziya na monografiyu [On the Issue of Developing Legal Regulation of Public Administration in Russia: Monograph Review]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 195–200 (in Russian).