

На правах рукописи

ЗНАМЕНСКИЙ Дмитрий Юрьевич

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва - 2007

**Диссертация выполнена на кафедре государственного
управления и политики
Государственного университета управления**

Научный руководитель

Лопарев Анатолий Васильевич
кандидат философских наук, доцент

Официальные оппоненты

Рыбаков Андрей Вячеславович
доктор политических наук, профессор

Смирнова Марина Владимировна
кандидат политических наук, доцент

Ведущая организация

Российский университет дружбы народов

Защита состоится «25» мая 2007 г в 14 00 на заседании диссертационного совета К 212 049 03 в Государственном университете управления по адресу 109542, г Москва, Рязанский пр-т, д 99, зал ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления по адресу г Москва, Рязанский пр-т, д 99

Автореферат разослан «25» апреля 2007 г

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент



А В Лопарев

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность представленного к защите диссертационного исследования определяется прежде всего необходимостью объективного анализа всей совокупности проблем, касающихся ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, а также эффективности их деятельности

Актуальность диссертационного исследования обусловлена тем, что механизмы юридической ответственности (например, за совершение должностным лицом правонарушения или принятия органом власти правового акта, противоречащего законодательству или правам и свободам граждан) достаточно четко прописаны в законодательстве, однако механизмы социально-политической ответственности власти перед гражданами практически отсутствуют. Ответственность власти перед обществом нуждается в четком юридическом закреплении, а имеющиеся правовые нормы, регулирующие ответственность, - в систематизации, упорядочении и приведении в соответствие друг другу.

Вместе с тем в результате перехода от императивного депутатского мандата (существовавшего в России в период советской власти) к свободному практически нарушилась связь депутатов с избирателями. Кроме того, следует отметить, что у общества нет действенных механизмов оценки деятельности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Поэтому ответственность публичной власти¹ следует рассматривать в тесной связи с оценкой эффективности ее деятельности, а это затруднено отсутствием единой методологии оценки.

Проблема ответственности и эффективности публичной власти всегда являлась предметом острых общественных и научных дискуссий. Обилие различных точек зрения и относительная ограниченность отечественного опыта создает определенные трудности при изучении ответственности как процесса и системы. В то же время достигнутый отечественной политической наукой уровень исследования политических процессов дает возможность для объективного анализа всей совокупности проблем, касающихся ответственности лиц, принимающих и осуществляющих политические решения, разработки критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти и управления.

Степень научной разработанности проблемы

Проблема ответственности и эффективности публичной власти и ее должностных лиц разрабатывалась многими исследователями в рамках различных общественных

¹ Под публичной властью нами понимается власть государственная и муниципальная.

дисциплин

В европейской политической мысли подходы к проблеме ответственности встречаются в трудах Т Гоббса, Дж Локка¹ Ответственность, считает Дж Ст Милль, обуславливается границами власти, контроля и принуждения по отношению к индивиду²

С конца XIX века в связи с развитием менеджмента как теории эффективного руководства людьми, проблема ответственности является одной из основных в разработках всех ведущих направлений и школ управленческой мысли Следует отметить, что ответственность стала предметом все более активного интереса в рамках исследований взаимоотношений предпринимательства с государством Рассмотрение проблемы ответственности с этой точки зрения представлено в трудах таких зарубежных авторов, как М Альберт, М Х Мескон, Г Саймон, Д Смитбург, В Томпсон, Ф Хедоури³ и др

Политическая ответственность как вид социальной, ее взаимосвязь с другими видами ответственности, ее имманентность как категории политико-властных отношений в политическом руководстве и государственном управлении исследуется в работах В Г Афанасьева, Н А Минкиной⁴, А К Агапонава и других

Проблемы взаимодействия государства и гражданского общества, реализации политической ответственности на основе конституционных положений и другие юридические аспекты ответственности, в том числе конституционной, рассматриваются С С Алексеевым, Г В Атаманчуком, В А Виноградовым, Е И Козловой, О Е Кутафиним, Н М Колосовой, Д А Липинским, Л С Мамутом, В Е Чиркиным и др⁵ Исследователи единодушны в мнении, что недостаточная развитость институтов гражданского общества, низкая политическая активность граждан в России оказывают негативное влияние на ответственность государственной власти

Вопросы статуса депутатов различных уровней власти и их ответственности перед избирателями рассматривались в работах С А Авакьяна, О О Миронова и др⁶

¹ Гоббс Т О гражданине // соч В 2 т М, 1989 г Т 1, Локк Дж Два трактата о правлении // Соч В 3 т М, 1988 г Т 3

² См Милль Дж Ст О свободе /Антология мировой политической мысли, Т 2

³ См Альберт М, Мескон М Х, Хедоури Ф Основы менеджмента Пер с англ – М Дело, 1992г, Саймон Г, Смитбург Д, Томпсон В и др Менеджмент в организациях Пер с англ – М Экономика, 1995г

⁴ См Минкина Н А Воспитание ответственностью М Высшая школа, 1990г

⁵ См Алексеев С С Теория права М 1994г, Атаманчук Г В Теория государственного управления Курс лекций – М Юридическая литература, 1997г и др, Виноградов В А Конституционная ответственность вопросы теории и правовое регулирование М 2000г и др, Колосова Н М Конституционная ответственность в российской Федерации ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации М 2000г, Липинский Д А Регулятивная функция конституционной ответственности Тольятти, 1996г, Чиркин В Е Публичная власть М Юрист, 2005г

⁶ См Авакян С А Депутат статус и деятельность М 1991г, Авакян С А Федеральное Собрание – парламент России М 1999г и др, Миронов О О Конституционный статус депутатов парламентов //

Проблемам ответственности в функционировании власти, эффективности государственной службы посвящены научные труды Г В Атаманчука, Н И Глазуновой, В Г Игнатова, В В Лобанова, Х Дж Рейни, О Ф Шаброва, Б М Штульберга, А И Яковлева и др¹

Как считает известный современный исследователь Г В Атаманчук, принципиально важное место для всей государственной жизнедеятельности нужно отвести социальному эффекту, который получает общество в течение и в итоге всего жизненного цикла продукта, услуги, идеи. С точки зрения ученого, сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим и содержать в себе не только результат, но и источник и средства для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни²

По мнению Н И Глазуновой, большинство государственных служащих не думают о том, как повысить качество услуг. Расплывчатость целей в управлении означает отсутствие целей как таковых. Подобный модус поведения исполнителей наносит государственному учреждению значительный вред и подрывает имидж государственной службы³

Эффективность государственной и муниципальной власти с точки зрения повышения качества жизни населения и уровня развития территории рассматривалась С А Айвазяном, А М Брячихиным, М Дж Бурке, Г В Осиповым, С Ревайкиным и др⁴

Журнал российского права – 1997г., №4

¹ См. Атаманчук Г В. Критерии социальной эффективности управления / Сб. «проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России» – Ростов н/Д, 1998г.; Игнатов В Г. Повышение эффективности государственной власти и управления – жизненно важная проблема российской государственности / проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 1. Ростов н/Д, 1998г.; Игнатов В Г. Становление системы государственного и местного управления в современной России. Ростов н/Д, 1997г.; Лобанов В В. Государственное управление и общественная политика. С.-Пб., 2004г.; Рейни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2002г.; Шабров О Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997г.; Штульберг Б М, Введенский В Г. региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000г.; Яковлев А И. Эффективность государственной службы. М., 1998г.

² Атаманчук Г В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990г.

³ См. Глазунова Н И. Государственное (административное) управление. М. ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004г.

⁴ См. Айвазян С А. Интегральные показатели качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. М. ЦЭМИ РАН, 2000г.; Брячихин А М. Россия – Город – Власть (Москва: факты, поиск, проблемы, становление). М., 1995г.; Брячихин А М. Власть в городе. М., 1995г.; Burke M J, Pearlman K. Recruiting, Selecting, and Matching people with Jobs / Campbell J P, et al (Eds.) productivity in Organizations. New Perspectives from Industrial and Organizational Psychology. Jossey-Bass. San Francisco, 1988; Г В Осипов. Социальное мифотворчество и социальная практика. М., 2000г.; Ревайкин С О. Интегральный показатель социально-экономического развития региона. Петрозаводск, 2004г.; Уткин В., Захаров Ю., Поляков А., Смирнов М. Индекс развития человеческого потенциала как интегральный показатель качества жизни населения Санкт-Петербурга// Телескоп, 2000г., №6

В последние годы защищен ряд кандидатских и докторских диссертаций, посвященных вопросам ответственности и эффективности органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти. Среди них докторская диссертация А. К. Агапонава («Проблемы ответственности региональной политической власти в России»), кандидатские диссертации М. М. Моисеева («Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления»), А. М. Татарова («Эффективность института исполнительной власти: теоретико-методологический аспект») и ряд других.

Авторы указанных работ определяют ответственность политической власти как один из факторов эффективности политико-административного управления. С этой точки зрения ответственность должна реализовываться «более эффективным использованием действующих законов и разработкой новых, более совершенных, усилением демократического контроля за деятельностью органов региональной власти, сочетанием демократических и административных методов управления и более свободным их выбором в принятии политических решений»¹.

Появились первые работы, посвященные исследованию механизмов конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, которая выделяется, таким образом, в отдельный вид ответственности власти. Этот подход основывается авторами на базе анализа ряда федеральных и региональных правовых актов, содержащих нормы конституционно-правовой ответственности.

Для настоящего исследования важное значение имеют работы, исследующие проблему эффективности исполнительной власти. Одним из первых таких исследований является диссертационная работа А. М. Татарова. В ней автор предлагает математический метод определения величины эффективности политической организации, основывающийся на принципе учета результатов достижения целей.

Отмечая появление ряда исследований, посвященных ответственности и эффективности органов и должностных лиц публичной власти, следует, тем не менее, сделать вывод, что изучение данной проблематики находится в самом начале, остается нерешенным ряд проблем:

- Отсутствует единая методология оценки эффективности органов и должностных лиц публичной власти,
- Недостаточно исследованы механизмы конституционной ответственности лиц, принимающих политические решения на всех уровнях власти,

¹ Агапонов А. К. Проблемы ответственности региональной политической власти в современной России» Диссертация на соискание ученой степени д-ра полит. наук. Ростов н/Д, 2003 г.

- В большинстве работ ответственность публичной власти рассматривается вне связи с эффективностью работы ее органов и должностных лиц

Научная гипотеза исследования

Ответственность публичной власти непосредственно связана с ее эффективностью. В демократическом обществе одно невозможно без другого: эффективная власть есть власть, отвечающая перед обществом за свою деятельность, а ответственная власть стремится к большей эффективности в силу того, что отвечает перед народом.

Оценка эффективности власти должна учитывать как экономическую, так и социальную эффективность проводимой политики, как количественные, так и качественные составляющие эффективности.

Объектом исследования является институт политической ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления в его связи с эффективностью власти.

Предметом исследования являются механизмы ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, основанные на оценке эффективности их деятельности.

Цель диссертационного исследования - на основании комплексного изучения механизмов ответственности органов и должностных лиц в системе публичной власти обосновать принципы и конкретные меры совершенствования института политической ответственности, которая должна быть напрямую связана с эффективностью деятельности власти.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить ряд исследовательских задач:

- Уточнить и дать научное определение понятию ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления перед гражданами как публично-правового института,
- Исследовать и сравнить правовое регулирование ответственности на трех уровнях публичной власти,
- Изучить механизмы ответственности органов и должностных лиц публичной власти перед гражданами,
- Разработать систему критериев эффективности публичной власти на муниципальном и региональном уровне.

Методологической основой исследования являются современные методы познания, включая диалектический, системный, сравнительно-правовой, историко-

юридический подходы к анализу проблем реализации ответственности органов и должностных лиц публичной власти перед гражданами

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов РФ и местного самоуправления

Основные положения, выносимые на защиту

- 1 Ответственность органов и должностных лиц публичной власти – понятие сложное и включает не только юридическую, но и политическую, социальную и моральную ответственность В связи с этим представляется возможным ввести в законодательном порядке в существующий перечень видов ответственности конституционную ответственность для всех субъектов политики (т.е. субъектов, принимающих государственно-политические решения), а именно Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Правительства РФ и федеральных министров, глав субъектов РФ, депутатов представительных органов субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления
- 2 Чем выше уровень власти, тем менее четко прописана в нормативно-правовых актах ее ответственность перед гражданами Необходимо формализовать механизм конституционной ответственности на всех уровнях власти федеральном, региональном и местном
- 3 Необходимо разработать механизм ответственности выборных органов и должностных лиц за принятие политических решений перед избирателями, в том числе за те решения, которые не противоречат букве закона, но противоречат интересам граждан
- 4 Следует разработать четкие механизмы общественного, парламентского и служебного контроля исполнения политических решений Представляется своевременным разработка и принятие модельного закона о парламентском контроле, в котором были бы прописаны основные формы парламентского контроля, а также механизмы их реализации
- 5 Оценивая эффективность публичной власти, необходимо связывать ее с ответственностью власти перед обществом Хотя современная наука разработала различные варианты расчета эффективности государственного управления, в реальной практике отсутствует единая методология и система критериев оценки такой эффективности Очень важно при разработке системы оценки эффективности власти учитывать как зарубежный опыт, так и российские научные разработки
6. Оценка работы органов власти не должна проводиться по тем же критериям, по

которым оценивается социально-экономическое развитие данной территории (страны, региона, муниципального образования) Не следует сводить оценку эффективности публичной власти только к экономической эффективности, как это делается в большинстве случаев

- 7 Система критериев оценки эффективности публичной власти должна быть сбалансирована по числу экономических, экологических и социальных (количественных и качественных) показателей Показатели должны быть привязаны к конкретной деятельности власти, а их число не должно быть избыточным Необходимо учитывать вес каждого показателя в отраслевой группе

Основные результаты исследования, полученные лично автором, их научная новизна заключаются в том, что

- Впервые проведен комплексный теоретико-прикладной анализ механизмов ответственности органов и должностных лиц всех уровней публичной власти,
- Научно обоснована необходимость теоретической и практической увязки ответственности публичной власти с эффективностью ее деятельности,
- В ходе исследования сущности и содержания ответственности органов и должностных лиц публичной власти разработаны рекомендации по упорядочению механизмов ее реализации,
- Предложены и обоснованы подходы к оценке эффективности территориальных администраций, а также разработаны критерии данной оценки

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования определяется возможностью их использования при оценке эффективности деятельности администрации субъектов Федерации и муниципальных образований, при разработке учебных лекций и подготовке семинарских занятий по системе государственного управления, политологии, исследованию социально-экономических и политических процессов

В диссертации содержатся рекомендации по совершенствованию и упорядочению механизмов ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседании кафедры государственного управления и политики ГУУ Результаты исследования нашли свое отражение в научных публикациях автора

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность избранной темы, исследуется степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи, теоретико-методологическая и нормативная основы исследования, раскрываются научная новизна и научно-практическая значимость работы

В **первой главе «Ответственность органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления перед гражданами: понятие, виды, правовое регулирование»** дается понятие ответственности органов и должностных лиц публичной власти, исследуются существующие правовые механизмы политической и (в первую очередь) конституционной ответственности органов и должностных лиц различных уровней публичной власти

В **первом параграфе «Ответственность как политическая и правовая категория в современном государстве»** проводится анализ политической ответственности, которая понимается как *осознание ответственной зависимости политического лидера, субъекта властных отношений от государства, политической организации, населения в деятельности за осуществление коллективно выработанного курса, выполнение обещаний, данных электорату, следование конституционным положениям государства*

В управлении любой эффективно работающей политической, социальной или другой системой, власть и ответственность неразделимы, а между субъектом и объектом управления существует взаимная ответственная зависимость. В политической сфере ответственность рассматривается как одна из характеристик обратной связи в политическом управлении. Его результативность во многом зависит от реагирования гражданского общества на деятельность государственных органов и должностных лиц.

Ответственность власти тесно связана с ее эффективностью. От уровня эффективности работы органов и должностных лиц публичной власти зависит мера реагирования гражданского общества на деятельность этих органов.

По мнению исследователей, из всех видов ответственности наиболее институциональной, стабильной, нормативно обусловленной, является юридическая

ответственность. Она наиболее теоретически разработана и широко применяется в социальной практике по сравнению с другими видами ответственности¹

Институт конституционно-правовой (конституционной) ответственности является относительно новым для российской политической практики, доктрина конституционной ответственности и законодательная база для нее только формируется. Продолжаются научные дискуссии относительно юридической природы конституционной ответственности. В связи с неоднозначностью восприятия самой категории «конституционно-правовая ответственность» существуют серьезные различия в теоретических подходах к указанному виду ответственности, отсутствует единство в характеризующем ее категориальном аппарате. Все это обусловило необходимость более подробного рассмотрения института конституционной ответственности в рамках данного диссертационного исследования.

Автор диссертационного исследования придерживается той точки зрения, согласно которой под конституционной ответственностью следует понимать *закрепленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений «отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами», обеспечиваемую «возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия»*²

В диссертации указывается на тесную взаимосвязь политической и конституционной ответственности. Основания в обоих случаях могут быть чрезвычайно схожи, одна и та же санкция может быть в одном случае санкцией политической, в другом - конституционно-правовой.

По мнению автора диссертации, законодательное закрепление института конституционной ответственности в законодательстве может способствовать упорядочению уже существующих норм ответственности должностных лиц всех уровней власти.

Во втором параграфе «Правовой механизм политической и юридической (конституционной) ответственности должностных лиц публичной власти» исследуются правовые механизмы политической и конституционной ответственности должностных лиц публичной власти, раскрывается природа мандата депутатов представительных органов власти всех уровней федерального, регионального и местного

¹ Агапов А. К. Проблемы ответственности региональной политической власти в современной России // Диссертация на соискание ученой степени д-ра полит. наук.

² Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М. 2000г., с. 20-21.

В диссертации дан сравнительный анализ двух основных форм депутатского мандата - так называемого императивного и свободного мандата

Сущность свободного мандата состоит в том, что депутат юридически не связан определенными поручениями (наказами) и не обязан отчитываться перед избирателями, хотя периодически информирует их о своей деятельности. В этом случае полномочия депутата не могут быть прекращены по решению избирателей досрочно путем отзыва, а практически с их помощью - властями региона, где депутат был избран. Свободный мандат означает также, что депутат, избранный по партийным спискам, не может быть лишен мандата руководством партии (избирательного объединения) даже в том случае, если он покинул в парламенте данную партийную фракцию.

В случае обладания императивным по своему характеру мандатом депутат более жестко связан общей волей и конкретными поручениями своих избирателей. Эта зависимость депутата от населения, делегировавшего ему свои полномочия, выражается в том, что при избрании депутат получает от них указы-поручения общественно значимого характера, а в ходе работы обязан не только информировать избирателей, но и регулярно отчитываться перед ними как о своей деятельности, так и о деятельности законодательного (представительного) органа, в который избран, его комитетов и комиссий, в которых состоит, в том числе и в первую очередь о выполнении наказов избирателей. Кроме того, избиратели вправе отозвать депутата, не оправдавшего их доверия или совершившего поступки, порочащие звание депутата.

В Российской Федерации, идущей по пути адаптации своей государственно-правовой системы к мировому опыту формирования правовых институтов, в настоящее время свободный мандат в его классическом виде существует для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В то же время следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации прямо ничего не говорит о существующем типе депутатского мандата.

Отсутствие императивности мандата прерывает юридическую связь между избирателями и депутатами после выборов, так как избиратели не имеют возможности отозвать того, кого избрали, в случае если депутат окажется недостойным этого звания. Следовательно, только принципиальная постановка вопроса о необходимости высоких требований к личностным качествам депутата, его учению понимать, осознавать и отстаивать интересы не электората вообще, а каждого конкретного избирателя, в состоянии обеспечивать эффективность деятельности депутатов, органов государственной власти. Однако, чаще всего этого не происходит, что делает актуальной необходимость законодательного закрепления ответственности депутатов

В диссертации делается вывод, что чем выше уровень власти, тем менее четко прописана ее ответственность перед гражданами. В связи с этим обосновывается необходимость более четкого определения и формализации конституционной ответственности на всех уровнях власти: федеральном, региональном и местном. В качестве образца предлагается использовать механизм ответственности, предусмотренный для политических должностных лиц и органов местного самоуправления Федеральным Законом от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Из числа предусмотренных данным законом форм ответственности следует выделить

- Собрания и конференции граждан, на которых заслушиваются отчеты депутатов представительных органов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления,
- Право граждан требовать внеочередного отчета должностных лиц местного самоуправления по конкретному вопросу местного значения,
- Голосование по отзыву депутата и иного выборного должностного лица местного самоуправления

С другой стороны, понятие политической ответственности связано с понятием эффективности работы органов и должностных лиц публичной власти. Эта связь выражается в том, что от уровня эффективности работы органов и должностных лиц публичной власти зависит реакция гражданского общества на деятельность этих органов. Эффективная власть есть, помимо прочего, власть, отвечающая перед обществом за свою деятельность, а ответственная власть стремится к большей эффективности в силу того, что отвечает перед народом. Оценка гражданами власти, принятие ими решения о переизбрании того или иного должностного лица или, наоборот, его отзыве должно осуществляться на основании оценки эффективности работы этого должностного лица.

Во второй главе «Реализация социальной роли и ответственности политических институтов власти и администрации перед обществом и гражданином» центральное место отводится анализу «лаборатории» управленческого решения. Это обусловлено тем, что в принятии и реализации политических и административно-управленческих решений, в конечном итоге, состоит социальная роль органов государственной власти и управления. Именно в процессе принятия политических и административно-управленческих решений проявляется ответственность должностного лица, как перед гражданами, так и перед государством.

В первом параграфе «Реализация ответственности при принятии политических и административных решений» рассматривается содержание понятия и

механизм принятия управленческих решений, факторы, влияющие на принятие того или иного решения

Под управленческим решением в его прикладном значении понимается средство, процесс и результат выбора цели и способа ее достижения, связующее звено между познанием управленческой ситуации и тем или иным вариантом поведения, действий человека. В более широком смысле управленческое решение есть социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки информации, принятый в установленном порядке, имеющий директивное значение, общеобязательный характер, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления.

По своей сущности - т.е. целенаправленности, социальной значимости и масштабу управляющего воздействия на общество управленческие решения можно разделить на политические (политико-управленческие) и административные (административно-управленческие).

Политические решения определяют развитие основных сфер общественной жизни и имеют общую социальную значимость. Политические решения характеризуются следующими признаками: они общезначимы, касаются судеб, интересов многих людей, в процессе их подготовки участвуют не всегда единомышленники, но и оппоненты, имеющие несхожие цели, исповедующие различные ценности, обладающие разной силой влияния, они всегда коллективны, направлены на гармонизацию (сближение) ценностей, задач, целей и средств, основываются на обсуждении различных альтернатив, с которыми отождествляют себя конкурирующие группы, в итоге свидетельствуют о реальном распределении власти, влияния и силы групп, участвующих в принятии политических решений.

Административно-управленческие решения определяют способы непосредственного (прямого) оперативного воздействия на управляемый объект. Они основаны на полномочиях, праве руководителя, авторитете власти субъекта управления, на принципе обязательного и точного их выполнения подчиненными. Они имеют свое функциональное назначение, не противоречат политическим решениям, а, скорее, дополняют их, ибо всякий административный акт (директива, приказ, распоряжение и др.) — подзаконный и выступает комплексным проявлением практического использования закономерностей развития объекта управления в сочетании с умением руководителей пользоваться предоставляемыми полномочиями в становлении, функционировании и развитии субъектно-объектных отношений. Научное административное решение не имеет

ничего общего с бюрократическим администрированием, с субъективизмом и волюнтаризмом, нарушением прав и свобод человека¹

В диссертации делается вывод, что если механизмы ответственности при принятии административно-управленческих решений достаточно проработаны, то с ответственностью при принятии политических решений дело обстоит иначе

В частности, слабо проработаны механизмы ответственности выборных органов и должностных лиц за принятие политических решений перед избирателями

По мнению диссертанта, необходимо четко определить механизм ответственности выборных органов и должностных лиц за принятие политических решений перед избирателями, в том числе за те решения, которые не противоречат букве закона, но противоречат интересам граждан

Второй параграф «Формы ответственности при принятии и реализации политических и административных решений» посвящен анализу основных форм и механизмов ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления (МСУ) при принятии и реализации управленческих решений Среди них указы избирателей депутатам, отчеты депутатов и иных выборных должностных лиц перед избирателями, институт отзыва выборных должностных лиц, механизмы парламентского контроля, а также административный контроль, в том числе такой механизм, как подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти (ДРОНД'ы)

В Конституции Российской Федерации 1993 года не содержится упоминания о наказах избирателей депутатам Однако институт наказов избирателей существует в ряде субъектов РФ (таких, как Московская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ и др)

Автор разделяет мнение С А Авакьяна о том, что указы - не любые поручения избирателей и общественных организаций, а имеющие общественное значение², поскольку именно в наказах избиратели поднимают те или иные важные проблемы, решение которых требуется в интересах больших групп граждан По сути, система наказов являлась действенным механизмом участия населения в процессах законодательства и управления

Другая форма ответственности выборных должностных лиц - отчеты перед избирателями Данный институт существует во многих субъектах РФ, а также в системе

¹ Глазунова Н И Государственное (административное) управление учеб – М ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004 г С 403

² Авакян С А Депутат статус и деятельность – М 1991 г С 61

местного самоуправления. Однако четко зафиксированной формы проведения такого отчета не существует, выбор в данном случае остается за депутатом.

По мнению автора, требования к подобным отчетам могут быть сформулированы следующим образом:

1 Отчет депутата перед избирателями предполагает обязательное личное выступление депутата перед избирателями своего округа. При этом отчет может считаться состоявшимся лишь при условии, что на отчетном собрании будет обеспечено присутствие не менее определенного минимума избирателей.

2 Отчитываться депутат должен за конкретный промежуток времени. Периодичность отчета должна быть не реже одного раза в год.

3 Отчет должен носить деловой конкретный характер. Депутат обязан отчитываться перед избирателями не только о своей деятельности, но и деятельности того представительного органа, в который он входит, комитетов и комиссий, в которые депутат избран, о ходе выполнения предвыборной программы.

4 Только объективная, самокритичная оценка депутатом своей деятельности может стать конструктивной основой для делового обсуждения депутатского отчета. Существенную роль могли бы играть выступления активных избирателей, представителей общественности. Те предложения, которые поддержаны большинством присутствующих избирателей, можно фактически рассматривать как своего рода наказ избирателей.

5 По итогам отчета участники собрания принимают постановление, в котором дается оценка деятельности конкретных депутатов и в целом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Кроме вышеуказанных форм ответственности в данном параграфе рассматривается механизм ответственности исполнительных органов власти перед представительными, т.е. парламентский контроль.

Несмотря на то, что в большинстве уставов (конституций) субъектов РФ отсутствует полный перечень всех форм непосредственного парламентского контроля, можно сделать вывод, что контрольные полномочия законодательных органов субъектов РФ достаточно обширны. Нормы о формах непосредственного парламентского контроля содержатся в разных разделах уставов, регламентов, законах и иных нормативных актах, *детализирующих нормы конституций и уставов*.

Характерной особенностью правового регулирования форм непосредственного парламентского контроля в субъектах РФ является регламентация форм парламентского

контроля в различных нормативных правовых актах. Ни в одном субъекте РФ нет единого закона о парламентском контроле.

Кроме контроля парламента за деятельностью исполнительной власти большое значение имеет также система административного контроля внутри самой исполнительной власти.

Введение в практику в мае 2004 г. схемы подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности в федеральных министерствах означал первый шаг на пути к измерению и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. При этом в качестве методологической базы реформы была выбрана технология бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР). Эта технология представляет собой попытку перенесения в государственный сектор эффективных систем мотивации, активно используемых в корпоративном секторе экономики¹.

Несмотря на многообразие форм контроля со стороны представительных органов власти и общества, как парламентский, так и общественный контроль осуществляется, как правило, малоэффективно, что порождает, в свою очередь, снижение уровня ответственности власти за проводимую политику.

Предлагается разработать четкие механизмы общественного, парламентского и служебного контроля исполнения политических решений. В частности, речь идет о разработке и принятии модельного закона о парламентском контроле, в котором были бы прописаны все формы парламентского контроля, а также механизмы их реализации.

По мнению диссертанта, ответственность власти перед обществом должна подразумевать комплексную и адекватную оценку ее деятельности, а также определение четкой системы критериев такой оценки.

В третьей главе «Совершенствование критериев и системы показателей для оценки эффективности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления» рассматривается связанная с ответственностью органов и должностных лиц публичной власти проблема эффективности их деятельности. Современный этап развития российской государственности характерен повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления. Этой проблеме посвящены многие замечания Президента РФ в его текущих и программных выступлениях. По существу, материалы всех его Посланий Федеральному Собранию РФ, начиная с 2001 года, содержат постановку задач в этой области.

¹ См. там же

В частности в Послания 2002 и 2003 гг непосредственно указывается на необходимость повышения эффективности государственного управления, без чего трудно добиться общей эффективности власти¹

В первом параграфе «Методологические подходы оценки эффективности работы публичной власти» уточняется понятие эффективности, под которой понимается *соответствие результатов деятельности власти тем социальным целям, которые ставятся перед ней обществом*

Эффективность деятельности органов государственной власти, таким образом, определяется не столько величиной экономического эффекта, сколько, прежде всего, социально-политическими результатами деятельности органов власти

Анализ имеющихся исследований по проблемам эффективности государственного управления свидетельствует, что вопросы методологии и технологии оценки эффективности деятельности органов государственной власти не нашли достаточного отражения. Современные социальные и политические реалии требуют нового качественного уровня осмысления данного вопроса, поиска эффективных оценочных технологий в системе социально-политического взаимодействия «общество - власть»

Отмечается, что эффективность деятельности органов государственной власти должна рассматриваться как социально-экономическая и политическая категория, которая раскрывает взаимосвязь результатов деятельности органов власти, выраженных технико-экономическими характеристиками и социальным результатом. Эффективность деятельности органов государственной власти, помимо его производительности, характеризуется качеством работ, их сложностью и своевременностью выполнения. В условиях изменений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, разработка критериев эффективности деятельности органов государственной власти и надежной системы научно-обоснованной оценки.

Подчеркивается, что с точки зрения теории проблема расчета эффективности государственного управления изучалась многими авторами, имеет несколько вариантов решения. Однако на практике отсутствует единая методология и система критериев оценки такой эффективности. При разработке системы оценки эффективности власти требуется учитывать как зарубежный опыт, так и российские наработки.

Из отечественных разработок следует выделить векторный метод, предложенный О.Ф. Шабровым и пригодный для любой политической организации. На наш взгляд,

¹ Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 19 апр. 2002 г.

непосредственное применение способа может быть затруднено по причине того, что для политической организации в каждый отдельно взятый момент времени существует множество целей. Помимо того, в связи с изобразительным форматом представления исходных данных может быть высока неточность получаемых результатов.

В целом следует отметить достаточную сложность метода, а также то, что он малоприменим при оценке эффективности, например, территориальных администраций. Это обусловлено как большим количеством функций и направлений работы публичной власти, так и тем, что цели, которые ставит перед собой данная власть, не могут быть единожды и навсегда достигнуты.

Способ, предлагаемый А. М. Татаровым¹, не задействует приемы изобразительной интерпретации информации, а базируется исключительно на методах расчета. Автор называет данный способ «скалярным».

Отличие от метода О. Ф. Шаброва, данный метод не требует сложных вычислений и графических построений, позволяет задействовать столько целей и показателей, сколько необходимо и достаточно для комплексной и объективной оценки.

Во втором параграфе «Способы оценки эффективности власти и уровня развития территории, применяемые в РФ» особое внимание отводится системам, используемым в субъектах РФ для оценки деятельности администраций регионов и муниципальных образований.

Акцент на оценку исполнительной власти обусловлен тем, что только применительно к ней происходит разработка и внедрение показателей эффективности, при этом отсутствует сама идея необходимости оценки политического управления. В настоящее время не выработана практика оценки государственной власти с привлечением общественности.

Проблематика повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в России была осознана на высшем государственно-политическом уровне относительно недавно. Поэтому об общих в российском масштабе результатах говорить рано, однако ставится вопрос о выявлении общих тенденций и перспектив внедрения показателей эффективности в систему государственного административного управления.

Здесь следует отметить практику докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Эти доклады должны включать раздел, посвященный результативности бюджетных расходов, а также показатели эффективности.

¹ См. Татаров А. М. Эффективность института исполнительной власти: теоретико-методологический аспект. – Дисс. на соиск. уч. степени канд. полит. наук. М., 2004 г.

деятельности органов власти, их структурных подразделений и отдельных должностных лиц¹

В настоящее время, как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ накоплен значительный опыт разработки критериев оценки социально-экономического развития региона² Однако далеко не все из приводимых критериев могут служить для оценки эффективности деятельности администрации данного региона Кроме того, избыточность критериев мешает разработке интегральных показателей, затрудняет комплексную оценку

Проведенный анализ имеющихся методик показал, что работа органов власти не должна оцениваться по тем же критериям, что и социально-экономическое положение на данной территории Не следует также сводить оценку эффективности публичной власти только к экономической эффективности, как это практикуется сегодня Подчеркивается необходимость сбалансированности системы критериев оценки эффективности публичной власти по числу экономических, экологических и социальных показателей Показатели должны отражать реальную работу власти, а их число не должно быть избыточным Необходимо учитывать вес каждого показателя в отраслевой группе

Заключительный параграф диссертации «Разработка системы и критериев оценки эффективности для территориальных администраций» посвящен разработке системы оценки эффективности деятельности территориальных администраций, а также критериев этой эффективности Эффективность решений, принимаемых на федеральном уровне, будет зависеть от их реализации в регионах В связи с этим возрастает значение региональных прогнозов развития субъектов Российской Федерации, учитывающих как влияние федеральной социально-экономической политики (налоговой, бюджетной, тарифной, структурно-инвестиционной, внешнеэкономической, социальной, институциональных преобразований и другой), так и региональных особенностей на социально-экономическое развитие соответствующих территорий³

¹ См. Реформирование государственной гражданской службы в Российской Федерации Под ред. К. Плоккер и М. Николаева М. ЛЕНАНД, 2006 г

² См. в частности Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации 2006 г., Унифицированная система (перечень) показателей, характеризующих место субъекта Российской Федерации в социально-экономическом развитии Российской Федерации (УСП) Методические рекомендации Министерства регионального развития Российской Федерации www.depgr.ru/doc/pasport.shtml

³ Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации 2006 г

Поэтому в настоящем параграфе сделан акцент на разработке системы критериев эффективности администрации территории (т.е. субъекта РФ или муниципального образования)

Эффективность работы администрации территории оценивается по шести группам показателей

- Экономическая эффективность,
- Экологическая эффективность,
- Уровень развития инфраструктуры территории,
- Уровень правопорядка,
- степень соответствия предоставляемых услуг требованиям и ожиданиям граждан,
- уровень информированности населения о работе Администрации

В первые четыре группы входят количественные показатели. Их значения для конкретной территории сравниваются со значениями, заданными в нормативах либо со средними показателями по стране (региону). В последние две группы входят качественные показатели. Для их оценки составляется анкета для граждан – жителей конкретной территории.

Показатели, входящие в последнюю группу, как раз служат для оценки позитивной ответственности администрации перед населением территории, и эта ответственность выражается в данном случае через информирование граждан о работе власти.

При подборе критериев учитывались следующие параметры

- конкретность,
- для количественных показателей – простота вычисления,
- непосредственная зависимость данного критерия от работы органов власти

Для каждой группы показателей предусматривается фиксированное максимальное число баллов (поровну для каждого показателя). Каждый показатель оценивается по десятибалльной шкале, баллы присваиваются методом экспертных оценок. Затем балльная оценка каждого показателя умножается на вес этого показателя в группе (определяется заранее методом экспертных оценок). Это может быть выражено формулой

$$Э_i = \sum A_j * n, \text{ где}$$

$Э_i$ – эффективность по i -й группе показателей,

A – значение j -го показателя в i -й группе,

n – вес j -го показателя в i -й группе, принимающий значение в интервале от 0,5 до

Результат оценки представляется в виде столбчатой диаграммы, разбитой на шесть фрагментов. При необходимости может выдаваться развернутая информация по каждой группе показателей¹

Таким образом, предлагаемая система дает возможность оценивать эффективность и качество работы администрации территории (как муниципального образования, так и региона), учитывая как объективные (количественные показатели), так и субъективные (мнение граждан) факторы, а также значение (вес) каждого конкретного показателя. Данная система может быть использована как для внутренней оценки самой администрации, так и вышестоящими органами власти – для сравнительной оценки ситуации в нескольких муниципальных образованиях.

В целом в результате диссертационного исследования нашла свое подтверждение выдвинутая автором научная гипотеза: ответственность публичной власти должна основываться на критериях эффективности власти. Эти критерии должны учитывать как экономическую, так и социальную эффективность проводимой политики, то есть как количественные, так и качественные составляющие эффективности.

В заключении сформулированы основные выводы по результатам диссертационного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы научные работы:

- 1 Знаменский Д Ю Политическая ответственность власти: сущность, виды и проблемы // Материалы 21 Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и студентов «Реформы в России и проблемы управления» ГУУ М, 2006 г (0,1 п л),
- 2 Знаменский Д Ю Политическая ответственность в системе публичной власти: виды, проблемы, правовое регулирование // Материалы XLIV Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс» Новосибирск, 2006 г (0,1 п л),
- 3 Знаменский Д Ю К вопросу об ответственности должностных лиц публичной власти перед гражданами // Вестник университета. Серия «Государственное и муниципальное управление» М ГУУ 2006 г № 1(7) (0,2 п л),
- 4 Знаменский Д Ю Ответственность органов и должностных лиц государственной власти и МСУ перед гражданами: понятие, виды, правовое

¹ См. Знаменский Д Ю, Екимова Д С Эффективность работы территориальных администраций: проблемы, концепции и показатели измерения / Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию В Г Давидовича М, 2007 г

регулирование // Вестник университета Серия «Государственное и муниципальное управление» М ГУУ 2006 г № 2(8) (0,4 п л),

- 5 Знаменский Д Ю , Екимова Д С Эффективность работы местной администрации проблемы, концепции и показатели измерения // Сборник научных статей Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Проблемы государственного, регионального и муниципального управления» М МГУС, 2006 г (0,6 п л),
- 6 Знаменский Д Ю Парламентский контроль как форма ответственности исполнительной власти // Материалы 11 Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2006» М ГУУ, 2006 (0,2 п л),
- 7 Знаменский Д Ю Методологические подходы к оценке эффективности работы публичной власти // Вестник университета Серия «Государственное и муниципальное управление» М ГУУ, 2007 г № 1(9) (0,4 п л)

Подп в печ 19 04 2007 Формат 60х90/16 Объем 1,5 п л

Бумага офисная Печать цифровая

Тираж 50 экз Заказ № 357

ГОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский центр ГОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд 106

Тел /факс (495) 371-95-10, e-mail drgc@guu.ru

www.guu.ru