

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.3

DOI: 10.26456/vtpravo/2022.2.032

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В РАЗВИТИИ ПРИНЦИПА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В.П. Бауэр¹, П.И. Бурак¹, А.Н. Сухарев²

¹ АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва

² ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассмотрены конституционные аспекты моделей правового управления. Дана оценка внедрению в государственное управление риск-ориентированного подхода. Раскрыта система мер контроля ошибок в государственном управлении.

Ключевые слова: конституционалисты, государственное управление, модели правового управления, антикризисное управление, риск-ориентированный подход.

Согласно сложившейся в российской юридической науке традиции, под конституционной экономикой понимается, во-первых, междисциплинарная система юридических и экономических идей с преобладанием юрикоцентристского подхода [3], и, во-вторых, юридическое направление в науке конституционного права, описывающее и изучающее взаимное влияние конституционно-правовых и экономических факторов на принятие стратегических экономических решений [4]. Конституционалистами считают специалистов любых направлений хозяйственной деятельности, которые увязывают Конституцию РФ со своими теоретическими и практическими задачами [20]. На основе этого можно считать, что для поиска подходов к развитию государственного управления принципы конституционной экономики могут представить более широкие возможности, чем существующие в настоящее время в экономике прочие принципы корпоративного менеджмента [19].

В развитии принципов конституционной экономики в России значительную роль имеют работы [8–10], в которых присутствуют убедительные призывы граждан решать свои социально-экономические проблемы в контексте следования духу и букве Конституции РФ. Однако после изучения вышеперечисленных работ можно понять сожаление некоторых ученых [14] о том, что совместные исследования юристов и экономистов до сих пор не стали определяющими в юридической и экономической науке и практике о государственном управлении.

Обоснованность государственного вмешательства – это уместность государственного вмешательства, когда подведомственная система

перестала обеспечивать поставленные ранее стратегические цели или выполнять стратегические задачи либо не сможет это делать в ближайшее время. Обоснованность государственного вмешательства может быть обеспечена субъектами управления за счет системного использования конституционных правовых моделей управления [15], которые формируют четыре метода вмешательства в деятельность субъектов социума: учредительный, регламентационный, регуляционный и коррекционный (правоохранительный). Данные модели создают уникальную закономерность юридической науки – юридические технологии конституционной экономики с нормативным порядком государственного вмешательства, а технологии управления задают официальную позицию субъектов государственного управления по отношению к социальным явлениям и процессам и обеспечивают этим функциональность конституционного права в том числе через эталонность поведения в конкретных ситуациях.

В контексте наличия как явного, так и скрытого управленческого потенциала Государственного Совета РФ [11] формат использования субъектами государственного управления указанных выше моделей правового управления в целях обеспечения принципа обоснованности государственного вмешательства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях может быть представлен в их системной увязке следующим образом: модели правового управления определяют соответствие предмета государственного вмешательства конституционным принципам государства, а три уровня государственного управления характеризуют функции, выполняемые субъектами государственного управления на этих уровнях.

Рассмотрим подробнее конституционные и прочие важные управленческие аспекты моделей правового управления.

Так, учредительство государственного управления основано на административно-правовых моделях, обеспечивающих обоснованность государственного вмешательства на соответствующих уровнях управления. Этот вид управления формируют следующие источники права: статуты, манифесты, соглашения, традиции, дефиниции, общественное мнение, духовно-нравственные устои, акты-признания, международные договоры, акты-транскрипции, меморандумы, пакты, принципы и стандарты.

Регламентация государственного управления основана на руководстве отраслями и сферами социальной жизни на соответствующих уровнях управления. Ее формируют следующие источники права: стандарты, акты общего действия, программы, нормативные договоры, режимные акты, акты планирования, методики, прогнозы, административный инцидент, проекты, коллегиальные решения и концепции, усмотрения (альтернативы), директивы.

Регулирование государственного управления основано на специализации юридических средств или их переносе на разные типы занятости населения соответствующих уровней управления. Его формируют следующие источники права: протоколы координации экономического поведения, кодексы, договоры и обычаи делового оборота, прецеденты, доктрины, отраслевые соглашения, корпоративные правила и распорядительные акты, транспозиции и, наконец, воля работодателя.

Правовая охрана государственного управления предполагает уголовную и дисциплинарную коррекцию поступков, отвечающих или не отвечающих имеющемуся правопорядку на соответствующих уровнях управления. Ее основу формируют следующие источники права: законы, решения высшей судебной инстанции, судебные выступления, вердикты присяжных заседателей, критерии преступности, дисциплинарные уставы, коллегиальные решения органов управления, материалы служебных проверок, решения дисциплинарных комиссий, идеология, ключевые показатели эффективности.

В целях обеспечения развития принципов государственного управления на практике предлагается использовать программно-целевой подход. Его необходимо реализовать путем разработки технологических карт управления для субъектов соответствующих уровней управления. Карты должны включать в себя как мероприятия по обеспечению обоснованности государственного вмешательства, так и оценку последствий государственного управления, трактуемых как его результативность и эффективность.

В проекте закона о государственном управлении под принципом результативностью государственного управления понимается степень достижения конечных общественно значимых результатов, промежуточных результатов и непосредственных результатов, целевых (пороговых) значений показателей. Вместе с тем, как показали мировые экономические и финансовые кризисы последнего времени, в частности текущая пандемия коронавируса, государственное управление требует совершенствования своей системы в части повышения результативности принятия решений субъектами государственного управления в условиях рисков и угроз различного характера. На наш взгляд, это можно сделать на конституционной основе за счет директивного использования в системе государственного управления антикризисного компонента, который активно внедряется многими хозяйствующими субъектами [5]. Рассмотрим подход, на основе которого данный инструментарий можно реализовать в рамках конституционной экономики.

В последние годы риск рассматривается как универсальная концепция, вокруг которой выстраивается организация деятельности в рамках государственного управления с целью улучшения его качества, эффективности и результативности с учетом возможных

неблагоприятных последствий (в сравнении с традиционными подходами). Внедрение риск-ориентированного подхода в государственное управление имеется во Франции, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Канаде и других странах. Риски девиантного поведения государственных служащих и, как результат, всей системы государственного управления представлены и проанализированы в работах [7, 12, 18]. В контрольно-надзорной деятельности необходимо использовать риск-ориентированный подход, который применяется хозяйствующими субъектами при организации внутреннего аудита и антикризисного управления [2, 13, 17].

Указанные выше факты делают целесообразным для разработки антикризисного компонента системы государственного управления использовать риск-ориентированный подход. На его основе должна совершенствоваться структура государственного управления таким образом, чтобы риск-ориентированные (превентивные, реактивные и реабилитационные) решения субъектов управления способствовали более результативной реализации моделей правового управления в целях удовлетворения потребностей государства, населения и бизнеса.

Основные принципы проактивного антикризисного управления – предусмотреть и предотвратить, а его основой является пилотная, исследовательская и упреждающая деятельность [6]. Основные принципы реактивного антикризисного управления заключаются в преодолении выявленного кризиса за счет подготовительных, текущих и закрепляющих мероприятий. Основные принципы реабилитационного антикризисного управления заключаются в усилении положительных изменений от управленческих воздействий превентивного и реактивного антикризисного управления.

Риск-ориентированное государственное управление представляет собой находящуюся в структурно-функциональном единстве совокупность институциональных механизмов, концептов, топологии и логики стратегического и текущего мониторинга и прогностической оценки сопряженных с государственным управлением рисков, а также правовых и организационно-администрирующих инструментов и процедур проектирования, алгоритмизации, программирования, реализации, обеспечения, валидации и контроля государственного управления (прежде всего кризисно-превентивного) в целях раннего (в том числе преэмптивного) выявления, идентификации и оценки таких рисков, подбора и применения релевантных инструментов оперирования такими рисками [1].

Деятельность по управлению рисками в системе государственного управления может вестись системно и на длительной перспективе, но в рамках оперативно проводимых экстренных антикризисных мер может осуществляться и в «ручном режиме».

Результативное управление рисками является крайне сложным. Сама тема риск-ориентированного государственного управления находится еще пока в начальном периоде разработки, нуждаясь в дополнительных научных исследованиях. В органах государственного управления риск-ориентированный подход сталкивается со множеством проблем, обусловленных природой предметно-объектной области управления и особенностями самой системы управления, к числу которых следует отнести следующие:

- проблема ошибок, системных сбоев и других дефектов государственного управления (в том числе субъективно-обусловленных);

- специфически ограниченная предметно-объектная и функциональная применимость риск-ориентированного подхода в государственном управлении;

- характерные для рисков государственного управления взаимосвязанность и интерсекциональность, совокупность рисков различных видов и различной природы, что требует комплексного к ним подхода, поскольку «подавление» рисков по одному виду государственного управления может привести к возрастанию вероятности их актуализации и воплощения (с синергетическими эффектами) в других его видах;

- проблемы, связанные с оперативным сопряжением момента фиксации и признания факта возникновения или высокой вероятности актуализации и воплощения рисков и момента начала принятия мер реагирования в условиях временной ограниченности. Реагирование субъектов государственного управления может запаздывать, не в состоянии оперативно устранять причины изначальных проблем, может само по себе иметь достаточно серьезные непредвиденные негативные последствия.

Государственное управление, как и любой другой вид деятельности, невозможно без ошибок (даже малейших). Здесь мониторинг и ликвидация ошибок (как и в любом ином процессе) является делом весьма сложным, трудоемким, но все же возможным. Кратко рассмотрим особенности мониторинга ошибок государственного управления, исследованные в работе [16].

К ним относятся:

- раннее выявление ошибок по их маркерам или факторам риска;

- пруденциальный внутренний контроль ошибок;

- «перехват» ошибок.

Согласно предлагаемому риск-ориентированному подходу, система мер контроля ошибок в государственном управлении может и должна включать:

- построение системы статического и динамического ранжирования выявленных, выявляемых и (или) не исключаемых ошибок (с текущими систематическими проверками и подтверждениями действительных

текущих «статусов» ошибок), исходя из атрибутируемых (на максимально возможно достижимых объективных основаниях) им весовых характеристик, ранжирования (высокоприоритетные – низкоприоритетные) задач по оперированию такими ошибками (система должна предупреждать ситуации, когда происходит «забывание» об ошибках при их значительном количестве, «пропуск» ошибок, в том числе в силу необоснованной оценки таковых как низкоприоритетных, система должна предупреждать нарушение очередности работы с ошибками);

– разработка, закрепление и внедрение специальных процедур устранения, нейтрализации и исправления последствий ошибок в государственном управлении, появление и реализация которых не были заблаговременно выявлены и предотвращены;

– выделение специального канала информирования руководства о том, сколько ошибок и условий для их рецидива исправлено (в какой мере исправлено, каковы негативные последствия от проявления этих ошибок), сколько пар «ошибка – условия для ошибки» ждут оперирования и в какой очереди приоритетности (каким ошибкам следует уделить первоочередное внимание, а с какими работу возможно отложить на некоторое время);

– введение системы тестирований и верификации действительного качества примененных инструментариев устранения условий, предпосылок и прекурсоров ошибок в государственном управлении, превенции собственно таких ошибок, устранения, нейтрализации и исправления последствий таких ошибок, а также самопроверки и внешней проверки действий тестируемых (с минимизацией объемов институализированных форм таких систем и численности их персонала).

Под «перехватом» ошибок в государственном управлении понимается реализация мер оперативного опережающего (по возможности проактивного) реагирования, направленных на прекращение влекущих ошибку и (или) ошибочных действий руководителя или исполнителя в системе государственного управления до того, как этот субъект совершит непоправимые (или сложно-поправимые) действия, в том числе в продолжение уже совершенных некорректных действий, и до того, как таковые повлекут существенный вред, и принудительная корректировка таких действий, а также нейтрализация актуализирующихся прекурсоров ошибок.

Процесс ликвидации (реабилитации, компенсации) негативных последствий совершенной (случившейся) ошибки в государственном управлении должен включать следующие этапы:

- обнаружение отклонений, выявление симптомов и т. д.;
- локализация причины (причин), то есть диагностика в строгом смысле;

– коррекция: отклонения путем своевременных и эффективных корректирующих действий «обнуляются», и система вновь возвращается к стабильному состоянию.

Предложенный выше подход дает большую надежду относительно перспектив развития не только научного направления по исследованию риск-ориентированного государственного управления, но и реализацию на практике его антикризисного компонента.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что повышение эффективности и результативности государственного управления должно включать всемерное внедрение риск-ориентированного подхода, а по сути, использовать научно-практический потенциал, накопленный в сфере предпринимательства. Принципы риск-ориентированного государственного управления должны опираться на базовые правовые конструкции, определенные в Конституции РФ.

Список литературы

1. Антонова Н.А. Особенности правового регулирования контрольной деятельности государства на современном этапе // Вестник ТвГУ, Серия: Право. 2020. № 4. С. 23–29.

2. Безденежных В.М., Родионов А.С. Проактивный риск-ориентированный подход в сценарном планировании деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 6. С. 76–83.

3. Бузуртанова М.А. Анализ конституционного подхода к экономике // Юридический факт. 2020. № 86. С. 7–11.

4. Гаджиев Г.А. Меморандум // Ежегодник конституционной экономики. 2019. М.: ЛУМ, 2019. С. 7–17.

5. Губин В.А., Щепакин М.Б., Хандамова Э.Ф. Управление нестабильным предприятием с использованием антикризисного компонента: монография. Краснодар: КубГТУ, 2020. 240 с.

6. Давыдова Н.С. Проактивный менеджмент в органах государственной власти // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2015. Т. 25. № 5. С. 38–43.

7. Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под ред. Д. Кадочникова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 252 с.

8. Захаров Г.Н. Конституционное будущее России сквозь призму социально-экономических прав и свобод человека // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 2. С. 56–61.

9. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 719 с.

10. Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 367 с.

11. Калинина Е.Г. Скрытый правовой статус Государственного совета Российской Федерации // Уральский Форум конституционалистов (Екатеринбург, 7–12 октября 2019 года). Выпуск 5 / отв. ред. М.С. Саликов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2020. Ч. 1. С. 103–109.

12. Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства: диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Национальное обозрение, 2010. 502 с.

13. Ларионов И.К. Антикризисное управление: учебник. М.: Дашков и К, 2015. 247 с.

14. Ливеровский А.А. Конституционное регулирование экономических процессов // Ежегодник конституционной экономики. 2019. М.: ЛУМ, 2019. С. 18–38.

15. Осинцев Д.В. Правовые модели управления: монография. М.: ИНФРА-М, 2019. 308 с.

16. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: учебник. М.: ИНФРА-М, 2020. 301 с.

17. Распопов В.М., Распопов В.В. Превентивное антикризисное управление: учебное пособие. М.: Магистр, 2012. 429 с.

18. Сухарев О.С. Теория дисфункций: проблема управления и уточнение целей экономического развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 95–112.

19. Шишкин С.Н. Предпринимательно-правовые основы государственного регулирования экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Институт государства и права РАН, 2012. 53 с.

20. Якимова Е.М. Конституционные права в сфере предпринимательской деятельности и особенности их субъектов-носителей // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 1 (98). С. 66–72.

Об авторах:

БАУЭР Владимир Петрович – доктор экономических наук, главный научный сотрудник АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва (119002, г. Москва, ул. Сивцев Вражек, 29/16), SPIN-код: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

БУРАК Петр Иосифович – доктор экономических наук, профессор, директор АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва (119002, г. Москва, ул. Сивцев Вражек, 29/16), SPIN-код: 3025-1463, e-mail: irei@irei.ru

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru

**CONSTITUTIONALISM IN THE DEVELOPMENT
OF THE PRINCIPLE ENSURE THE PERFORMANCE OF STATE
ADMINISTRATION**

V.P. Bauer¹, P.I. Burak¹, A.N. Sukharev²

¹ JSC Institute for Regional Economic Research, Moscow

² Tver State University, Tver

The constitutional aspects of models of legal management are considered. An assessment is made of the introduction of a risk-based approach into public administration. The system of error control measures in public administration is disclosed.

Keywords: *constitutionalists, public administration, models of legal administration, anti-crisis management, risk-based approach.*

About authors:

BAUER Vladimir – Doctor of Economics, Chief Researcher of JSC "Institute for Regional Economic Research", Moscow (119002, Moscow, Sivtsev Vrachek St., 29/16), SPIN code: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

BURAK Peter – Doctor of Economics, Professor, Director of JSC "Institute for Regional Economic Research", Moscow (119002, Moscow, Sivtsev Vrachek St., 29/16), SPIN code: 3025-1463, e-mail: irei@irei.ru

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, Professor of the Chair of Constitutional, Administrative and Customs Law of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru.

Бауэр В.П., Бурак П.И., Сухарев А.Н. Конституционализм в развитии принципа обеспечения результативности государственного управления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 2 (70). С. 32–40.