

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ В.Н. ЮЖАКОВА,
Э.В. ТАЛАПИНОЙ, Е.И. ДОБРОЛЮБОВОЙ,
Ю.А. ТИХОМИРОВА «ИНИЦИАТИВНЫЙ
ПРОЕКТ ЗАКОНА ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ». –
М.: ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ «ДЕЛО» РАНХИГС, 2020. 150 с.

Евдокимов В.Б., Залоило М.В.¹

Повышение качества государственного управления остается одной из главных задач российского государства. Новые акценты к ее актуальности добавили конституционные преобразования 2020 г. Направленные на совершенствование организации и функционирования публичной власти, они задали ряд объединенных общими целью и смыслом векторов развития отечественного законодательства в этой области: обеспечение единства системы публичной власти, согласованного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, уточнение их функций и полномочий. В соответствии с поправками, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г., были приняты новые или изменены действующие законодательные акты, регулирующие деятельность государственных органов (Федеральные конституционные законы от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»; существенно обновлен Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и др.). Фактически наблюдается начало перехода к очередному этапу модернизации системы государственного управления.

¹ *Евдокимов Вячеслав Борисович* – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34. E-mail: vevdokimov@list.ru

Залоило Максим Викторович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. E-mail: z-lo@mail.ru

На наш взгляд, в русле этого перехода лежит и инициативный проект Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» (далее – инициативный законопроект, инициативный проект), разработанный коллективом ученых – представителей Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (см.: Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020).

В рецензируемой книге достаточно детально описаны проблемы российского государственного управления, побудившие авторов к подготовке инициативного законопроекта, представлена авторская концепция законопроекта, которой они руководствовались при его разработке. Это позволяет понять предпосылки возникновения и предназначение самого законопроекта, его цели и задачи, новаторские положения, чему также способствует контекст разработки законопроекта, заданный рамками теоретических исследований и правовых предложений авторов по вопросам совершенствования качества государственного управления.

Предложенные авторами рецензируемой работы нормативные положения отражают целую серию сформировавшихся при их участии и под их влиянием научных взглядов, высказанных в многочисленных публикациях и работах разного периода времени. Можно с уверенностью сказать, что инициативный законопроект основывается на цельной авторской концепции процесса государственного управления, обобщающей российские, международные и зарубежные подходы к повышению качества государственного управления, новый практический опыт и современный этап развития государственного управления.

Авторы инициативного проекта поставили задачу создания базового федерального закона, устанавливающего общие требования к качеству государственного управления для всего цикла государственного управления – от планирования и подготовки управленческого решения до мониторинга его реализации, в отношении всех государственных функций, объектов, участников, уровней, основных механизмов и инструментов, подходов и методов государственного управления.

В основе разрабатываемого авторами инициативного законопроекта – научная концепция результативного государственного управления, имеющая – наряду с существующими в науке иными парадигмами и подходами (например, индикативное управление) – важное прикладное значение и достоинства. В частности, она позволяет проектировать законопроект, который, как представляется, может в перспективе не только констатировать существующие правовые отношения в регулируемой сфере, но и стать инструментом их развития, правовым инструментом повышения качества государственного управления.

Задачи, стоящие перед государственным управлением, авторы рецензируемой книги видят в определении национальных приоритетов развития, выявлении назревших социально значимых проблем, их реше-

нии и достижении промежуточных и конечных общественно значимых результатов.

Качественное государственное управление, по мнению авторов, предполагает одновременное наличие трех компонентов: обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности государственного управления (с. 55–58, 63–64), а также реализацию их в соответствии с принципами государственного управления.

При этом, помимо традиционных правовых принципов общего характера (законность, обеспечение прав граждан) авторами вводится ряд принципов, характеризующих собственно государственное управление: управления по результатам, соблюдения и полноты управленческого цикла, экономической эффективности, открытости государственного управления и др. Так, принцип управления по результатам направлен на достижение конечных общественно значимых результатов наиболее эффективным образом, ориентирован на достижение в установленные сроки заданных показателей результативности на всех этапах управленческого цикла с соблюдением критериев комплексности, публичности и общественного участия, альтернативности, экономичности (с. 44–45). Принцип соблюдения и полноты управленческого цикла закрепляет необходимость прохождения управленческого решения через все обязательные этапы (подготовка и принятие, организация и исполнение, мониторинг, контроль и оценка), а также ответственность, наступающую вследствие недостижения ожидаемых результатов (с. 45–46). Большое практическое значение имеют и иные принципы, формирующие целый комплекс требований к государственной управленческой деятельности (с. 47–48).

Достижением и в научном, и в нормативном плане можно считать осуществленную авторами инициативного законопроекта систематизацию видов управленческой деятельности: принятие управленческих решений и совершение управленческих действий (с. 65–72).

В инициативном законопроекте унифицированы требования к нормативным правовым актам, а также к административному акту, который должен быть законным, целесообразным, мотивированным и оперативным. До сих пор большим пробелом российской управленческой практики является отсутствие нормативного регулирования административных договоров, что восполняется законопроектом, который вводит основные требования к заключению административных соглашений.

Дискреционность действий власти зачастую таит в себе коррупционные опасности и нарушает упорядоченность административной деятельности. Авторы законопроекта предлагают установить в этой связи границы административного усмотрения, что для его субъектов означает соблюдение требований законности, целесообразности, мотивированности и оперативности к административным актам.

Разработанная методология государственного управления (с. 109–118) включает программно-целевые методы, предусматривающие планирование, организацию и осуществление, мониторинг, оценку и коррекцию деятельности субъектов государственного управления на основе программ, где

определяются цели, задачи и ожидаемые результаты ее реализации. Из числа программно-целевых методов государственного управления в зависимости от типов государственных функций используются проектные и процессные методы государственного управления.

Законопроект исходит из риск-ориентированного подхода к государственному управлению, при котором качество управления обеспечивается посредством регулярного мониторинга и оценки рисков, влияющих на достижение конечных общественно значимых и промежуточных результатов. Риски ранжируются с учетом вероятности их возникновения и масштабности причинения вреда.

Авторы полагают целесообразным разработать на основе федерального закона об обеспечении качества государственного управления административный (или управленческий) кодекс. В нашей стране идея такого кодекса остается непопулярной, хотя урегулирование так называемого позитивного административного процесса (в отличие от кодексов об административных правонарушениях, административного судопроизводства) позволяет упорядочить деятельность публичных органов, наделить их ясным диапазоном действий, показать пределы административной власти и пути обжалования нарушений.

Несомненно, предложенный в книге В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбовой, Ю.А. Тихомирова инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления заслуживает дальнейшего обсуждения и последующей трансформации в официальную законодательную инициативу.