

**Рецензия на монографию 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.**

В этом году произошло значимое событие на пути развития российской государственности – увидел свет научный труд, посвященный исследованию состояния и перспектив развития законодательного регулирования государственного управления в Российской Федерации. Речь идет о монографии В. Н. Южакова, Э. В. Талапиной, Е. И. Добролюбовой, Ю. А. Тихомирова «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления».

Несомненно, научно-практическое исследование посвящено актуальной теме. Оценка качества постепенно становится одним из важнейших критериев государственного управления. Однако используемые при этом методики и практическое применение результатов требуют во многом критического подхода. В Российской Федерации практически ежедневно принимаются новые или дополняются (изменяются) действующие нормативные правовые акты в сфере государственного управления. Так, по данным СПС «Консультант-Плюс» в разделе «Основы государственного управления» 299 295 действующих актов законодательства, 15 411 технических норм и правил, 20 315 проектов правовых актов. Тем не менее, как справедливо отмечают авторы монографии, повышение качества государственного управления по-прежнему остается одной из главных задач, стоящих перед российским государством. Практика убедительно показывает, что наличие многочисленных управленческих правил, административных регламентов осуществления разрешительных функций органами исполнительной власти и сохраняющаяся тенденция к процессуализации осуществления управленческих функций нивелируются разрозненностью, непрозрачностью нормативного регулирования. К тому же подробная регламентация управленческих действий не всегда оправдана, поскольку все равно не исчерпывает казуальности управления.

Одну из ключевых причин сложившейся ситуации авторы обоснованно видят в том, что проведенные и проводимые реформы государственного (шире – публичного) управления не были скоординированы и синхронизированы между собой, не

связаны в единый пакет мер по совершенствованию государственного управления. При этом отсутствует системность правового регулирования государственного управления (с. 10–11).

Каждый из авторов монографии является известным ученым и имеет практический опыт государственной службы, работы или экспертной деятельности в сфере административного права, государственного управления и в отдельных сферах общественной жизни. Особая научно-практическая значимость данного исследования обусловлена наличием у руководителя авторского коллектива – доктора философских наук, профессора В. Н. Южакова – богатого опыта государственно-служебной деятельности что, несомненно, повлияло на достоверность и обоснованность выводов, изложенных на страницах рецензируемой работы.

Объединение жизненного опыта и научных познаний позволило авторскому коллективу комплексно подойти к выявлению проблем государственного управления и создать модель его системного правового регулирования.

Концепция научного осмысления совершенствования государственного управления, взятая за основу авторами монографии, базируется на определении названной категории, которое было сформулировано Организацией Объединенных Наций в 1970 г.: «Государственное управление – это процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации». Такой подход существенно отличается от установленного в российском законодательстве понимания государственного управления как деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий и подвергнут авторами справедливой и аргументированной критике. К сожалению, перманентно происходящие в России процессы реформирования государственного управления, почти не нацелены на совершенствование таких неотъемлемых составляющих любого государства, как устойчивость экономического развития и национальная безопасность. Результатом такого сиюминутного правового регулирования может стать превращение Россий-

ского государства из жизнеобустраивающей организации в сервисную организацию по предоставлению государственных (муниципальных) услуг. Основная идея монографии, заключающаяся в том, что государственное управление должно быть системным и качественным, предостерегает от подобных мутаций и показывает способы их недопущения либо преодоления.

Рассматриваемая монография имеет не только научное, но и ценное практическое значение, поскольку главным итогом стала детальная разработка инициативного проекта Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации».

Аргументы, изложенные авторами в пояснительной записке к проекту, убедительно доказывают, что современный уровень состояния общественных отношений в Российском государстве как никогда свидетельствует о необходимости принятия федерального закона, определяющего главные принципы и требования к качеству государственного управления.

Законопроект изложен на высоком уровне законотворческой техники, логически выдержан, имеет четкую структуру, которая последовательно раскрывает предмет регулирования. Можно смело сказать, что каждая норма законопроекта является инновационной.

Восхищает научное предвидение авторов монографии, основанное в том числе и на большом практическом опыте работы в сфере государственного управления руководителя коллектива В. Н. Южакова. Книга была подготовлена до объявления Всемирной организацией здравоохранения пандемии COVID-19, однако научный труд убедительно показывает, что глобальные общественно-политические, техногенные и природные кризисы и катастрофы последних лет, выявили архаичность форм и методов управления, а также слабость существующих политик, стандартов, норм и инструкций, которые более не гарантируют необходимого порядка, не обеспечивают на должном уровне государственное управление. Пандемия коронавируса более чем подтвердила правильность выводов и прогнозов авторского коллектива. С марта 2020 г. стал очевидным тот факт, что современным руководителям в Российской Федерации приходится принимать значительное число стратегических управленческих и нормативных решений в условиях неопределенности, которая обусловлена непредсказуемостью (неоднозначностью) событий будущего. В моно-

графии красной нитью проходит мысль о том, что одной из важнейших задач органов государства является перевод неопределенностей в риски с целью организации эффективного управления ими. Авторы дают собственное понимание рисков государственного управления, предлагают способы управления ими и переводят научные выводы в проектируемые нормы инициативного законопроекта.

Большим достоинством инициативного законопроекта является то, что отдельные его главы закрепляют содержание элементов качественно-государственного управления и предписывают соблюдать эти требования на всех этапах управленческого цикла.

Существенным вкладом в развитие российского правового порядка следует считать нормы проекта, определяющие границы административного усмотрения, дающие право обжалования и оспаривания решений и действий, совершаемых на основе административного усмотрения. Несмотря на всю очевидность необходимости законодательного регулирования данной сферы управленческой деятельности, провозглашение Российской Федерации правовым государством, административное усмотрение не имеет правовых контуров. В этой связи предлагаемые авторами правила направлены на восполнение серьезного пробела правового регулирования.

Позитивному развитию российской системы управления послужат нормы инициативного законопроекта, устанавливающие принципиально новую типологию государственных функций, которые авторы обоснованно классифицируют на выработку государственной политики, регулирующие функции (нормотворческая деятельность, предоставление государственных услуг, разрешительная деятельность, контрольно-надзорная деятельность) и функции прямого управления (администрирование доходов, управление государственным имуществом, государственная инвестиционная деятельность, производство иных общественных благ).

Представляются продуктивными и убедительными сформулированные в законопроекте требования к результату исполнения и показателям результативности каждого типа государственной функции. Основываясь на современных достижениях теории государственного контроля и лучших правоприменительных практиках, авторы разработали и предлагают к нормативному закреплению основы проведения оценки регули-

ющего воздействия, экспертиз, проверок, мониторинга, оценки и аудита результатов, мониторинга и оценки рисков.

Востребованность идей инициативного законопроекта обусловлена комплексным подходом к осуществлению контроля в государственном управлении. Авторы убедительно показали прямую зависимость стабильности и эффективности процесса реализации государственными органами своих функций от продуктивности общественного контроля. Общественному участию посвящена отдельная глава законопроекта.

В качестве положительного аспекта рассматриваемого проекта нормативного акта нельзя не отметить положения об основах финансового обеспечения государственного управления. Как известно, функции современного государства могут быть выполнены только при их адекватном денежном сопровождении. Определяя финансовые основы, законопроект устанавливает гарантии и механизм реализации государственного управления.

Достоинством законопроекта следует считать фиксацию контура инфраструктуры цифрового государственного управления, установление правил информационно-аналитического обеспечения государственного управления и определение перечня источников данных для принятия управленческих решений.

С позиций юридической техники законопроект направлен на создание новой модели правового регулирования отношений в сфере государственного управления посредством систематизации норм. Нет сомнений, что инициативный проект Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» представляет собой действенный

способ и эффективный инструмент решения проблемы избыточности правового регулирования посредством сокращения количества нормативно-правовых актов с параллельным повышением их качества, а также согласованности, единства и гибкости всей системы правового обеспечения государственного управления. Можно прогнозировать, что принятие авторской концепции систематизации будет способствовать отсеиванию лишнего в общем объеме законодательных норм в сфере государственного управления посредством неукоснительного применения принципов необходимости и соразмерности, которые аргументированно положены в основу законопроекта. В дальнейшем на базе практического применения положений, разработанных авторами монографии, возможно провести кодификацию законодательства в сфере государственного управления.

Монографию можно рекомендовать для изучения студентам, аспирантам, преподавателям и иным специалистам многих отраслей права, государственного управления, а также для практического применения депутатами Государственной Думы Российской Федерации, законодательных собраний субъектов Российской Федерации, сотрудниками законотворческих и иных органов государственной власти и управления.

*Доктор юридических наук, профессор кафедры
гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова,
заведующая кафедрой правовых дисциплин
Высшей школы государственного аудита
(факультет) Московского государственного
университета им. М. В. Ломоносова
Ю. А. Крохина*