

На правах рукописи

Душакова Леся Анатольевна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
(ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Аннотация

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва, 2020

Актуальность темы диссертационного исследования. Идейную основу современных государственно-правовых трансформаций составляет необходимость практического воплощения конституционно установленной миссии Российской Федерации как социального правового государства, роль которого заключается в создании условий, способных обеспечить достойный уровень жизни и возможность свободного развития граждан. Непрерывное нарастание глобализационных процессов при общей неопределенности будущего развития мировой экономики и усиление давления внешних факторов развития обуславливают необходимость смены парадигмы государственного управления, модель которого должна обладать такими свойствами и характеристиками, которые позволят противостоять четко обозначившимся вызовам и угрозам и концептуально соответствовать происходящим переменам.

Государственное управление, будучи формой реализации государственной власти в целом в единстве ее трех составляющих (ветвей), системно интегрируется в деятельности исполнительной власти, которая максимально приближена к обществу и качество функционирования которой непосредственно формирует представления общества о государстве. Фактическое воплощение идеи качества жизни, социально-экономического роста и безопасного существования зависит от эффективности и результативности исполнительно-распорядительной деятельности. Соответственно, смена парадигмы государственного управления предполагает, прежде всего, смену ориентиров и приоритетов организации и функционирования структур исполнительной власти.

Динамика развития действующего законодательства демонстрирует поиск оптимальной модели организации и функционирования органов исполнительной власти, административно-правовых форм и средств, позволяющих обеспечить устойчивость управленческого ресурса в изменяющихся социально-экономических и политико-правовых реалиях. В

этой связи можно полагать допустимым обсуждение комплексной модели стратегического государственного управления.

Отдельные составляющие стратегического государственного управления уже имеют нормативное закрепление, но при этом его организационно-правовая основа в целом нуждается в совершенствовании, прежде всего, в части обеспеченности объективно необходимым для реализации полномочий регулированием, определяющим систему и статус административных актов, общую модель административных процедур и проч. Позитивное право не располагает единством подходов к понятию, системе, механизмам и инструментам стратегического государственного управления как комплексного явления, концентрируясь исключительно на вопросах стратегического планирования. Не соответствует пониманию правового государства также состояние процессуальной и процедурной составляющей исполнительно-распорядительной деятельности.

Основываясь на опыте и достижениях современной юридической доктрины и позитивного права, а равно используя опыт иностранных государств в решении вопросов стратегического государственного управления, следует сформировать его теоретико-методологическую основу и соответствующее правовое сопровождение, что позволит в максимальной степени реализовать ресурс и потенциал государственно-властного воздействия как ключевого фактора реализации миссии государства.

Цель исследования состоит в разработке теоретико-методологических основ правового обеспечения стратегического государственного управления в условиях современного государственного строительства и социально-экономического развития, а также внесении предложений, направленных на совершенствование и развитие действующего законодательства, исходя из того, что формирование конструкции стратегического государственного управления представляется самостоятельной проблемой, требующей мобилизации доктринальных, правотворческих и правоприменительных усилий.

Указанная цель обуславливает необходимость решения следующих **основных задач**:

- обосновать правовую природу, понятие и содержание стратегического государственного управления как условия обеспечения социально-экономического развития и национальной безопасности на основе формирования новой эффективной управленческой парадигмы, учитывая процессы информационного развития общества и цифровизации;

- обосновать необходимость формирования организационно-правовой модели стратегического государственного управления, а равно выявить предпосылки и условия ее формирования;

- исследовать особенности, современное состояние и тенденции развития государственной регуляторной политики как правовой категории и инструмента стратегического государственного управления, позволяющего сформировать цели правового регулирования и эффективное достижение целесообразного результата;

- исследовать вопросы организации и правового обеспечения стратегического планирования как одного из определяющих факторов государственного стратегического управления, обуславливающих эффективность и результативность последнего;

- установить систему административно-правовых форм стратегического государственного управления, учитывая возрастание актуальности форм комплексного характера, позволяющих обеспечить достижение новое качество работы государственного аппарата и взаимодействия государства и общества (административные процедуры, стандартизация и регламентация, государственные услуги).

- установить систему административно-правовых средств обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления и обосновать в системе таких средств содержание, особенности, тенденции и перспективы развития и совершенствования контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам и оценки

регулирующего воздействия в организационно-правовом механизме стратегического государственного управления;

- сформулировать и обосновать предложения, направленные на совершенствование и развитие действующего законодательства.

Объектом настоящего исследования выступает совокупность общественных отношений, которые возникают в связи с обеспечением стратегического государственного управления средствами административно-правового регулирования. Стратегическое государственное управление как правовая категория рассматривается с позиции характеристик, идентифицирующих присущие ей свойства, особенности и внутреннюю организацию, а равно в онтологической и гносеологической взаимосвязи с другими социально-экономическими и политико-правовыми категориями, явлениями и процессами. **Предметом** исследования является совокупность административно-правовых норм, которые регламентируют отношения по поводу обеспечения стратегического государственного управления, а также тенденции и перспективы развития правового регулирования такого рода отношений в современных социально-экономических и политико-правовых условиях.

Новизна научных результатов диссертационного исследования обусловлена постановкой самой проблемы, а равно подходами к ее решению. Исследование направлено на теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции стратегического государственного управления, обеспеченного определенной системой правовых форм и средств. Новизна подхода состоит в исследовании государственного управления не только как формы реализации государственной власти, но и как системного взаимодействия политико-регулятивных, организационных и гуманитарно-ценностных компонентов. На основе современных научных представлений сформированы подходы к правовому опосредованию стратегического государственного управления, сущностные предпосылки которого раскрываются через общесистемные для исполнительной власти

цели правового регулирования и правореализации, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического и политико-правового развития общества и государства. Возрастающая потребность в осмыслении складывающейся парадигмы управления в сфере исполнительно-распорядительной деятельности послужила поводом для исследования потенциальных возможностей правового регулирования информационной и цифровой составляющих стратегического государственного управления, включая ресурсы правового эксперимента. Выявлены условия и предпосылки формирования концепции государственной регуляторной политики как правового инструмента стратегического государственного управления и определения стратегии трансформации институтов национальной правовой системы. Обоснованы возможности правового опосредования категории целеполагания в контексте определения стратегий государственного управления и развития законодательства о стратегическом планировании. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности отдельных административно-правовых форм и средств, опосредующих стратегическое государственное управление в рамках правовых моделей административных процедур, стандартизации и регламентации, государственных услуг, контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам, оценки регулирующего воздействия. Научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности.

В работе были получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной:

1. Представлена концепция стратегического государственного управления как правовой категории, которая выявляет его содержание, особенности организационно-правового обеспечения, а также комплекс обеспечивающих административно-правовых форм и средств. Сделаны

предложения по легализации конструкции стратегического государственного управления путем разработки федерального закона «О стратегическом управлении в Российской Федерации» (правовая регламентация понятия, принципов, функций, объектов, критериев и показателей эффективности и результативности в соотношении с государственным планированием; организационно-правовые основы; формы и система методов; информационное обеспечение; взаимодействие с обществом), а также сформулированы выводы о направлениях совершенствования правового обеспечения стратегического планирования и обоснованы конкретные предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части терминологического аппарата, системы участников стратегического планирования и оперативного планирования, системы документов стратегического планирования, процедур стратегического планирования, ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

2. Обосновано, что организационно-правовая составляющая конструкции стратегического государственного управления должна быть основана на совокупной компетенции уполномоченных субъектов в сфере стратегического планирования и стратегического управления, что может быть сделано через законодательное решение о стратегическом управлении и действующее законодательство о стратегическом планировании, а равно через статусное регулирование в системе исполнительной власти (законы и положения об органах исполнительной власти). Совокупная компетенция интерпретируется как комплекс полномочий по стратегическому управлению, частью которого являются полномочия по стратегическому планированию, формально-юридически и организационно определенный, как применительно к конкретному органу исполнительной власти в пределах его предмета ведения, так и к системе исполнительной власти в целом, обеспеченный единой процедурной моделью взаимодействия в системе

исполнительной власти, а равно в общей системе участников стратегического управления и стратегического планирования.

3. Выявлены направления гармонизации программно-ценностного и текущего регулирования информационного и цифрового обеспечения стратегического государственного управления. Уникальность объектов регулирования обуславливает открытость правового пространства, наполнение которого будет зависеть от последовательности и синхронности цифровых новаций и приоритетов, требующих формирования специальной нормативно-регулятивной системы, в основу которой во многом будет положено сценарное регулирование и которая должна соответствовать параметрам реактивности и адаптивности, в связи с чем можно говорить о допустимости смещения акцента формирования нормативного массива с установления на санкционирование со стороны государства. Доказано, что правовые новации в этой сфере без доктринального переосмысления контента правового регулирования в целом будут иметь исключительно тактическое содержание.

4. Представлена авторская позиция о развитии правового эксперимента как варианта прорегулирования и основы формирования образа (сценария) нового (или альтернативного) регулирования, что позволит в дальнейшем формировать правовой механизм взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия: восстановить понятие «государственно-правовой эксперимент» на федеральном уровне в рамках законодательного решения о стратегическом управлении; рассматривать экспериментальный правовой режим как специальную разновидность правового эксперимента в сфере цифровых новаций, допустить возможность подзаконного экспериментального регулирования, не исключать возможность формирования экспериментальных правоприменительных

моделей. Юридическая обоснованность проведения эксперимента может быть оспорена в порядке конституционного или судебного нормоконтроля.

5. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования административно-процедурной формы посредством систематизации нормотворческих полномочий органов исполнительной власти, легализации конструкций административной процедуры, административного акта, стандартизации и регламентации, что укрепит национальное правовое пространство в контексте формирования государственной регуляторной политики.

6. В рамках правовой конструкции стратегического управления сформулированы нормотворческие предложения по совершенствованию правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности: разграничение правовых режимов контрольной и надзорной деятельности, наделение органов местного самоуправления функцией надзора, формирование общего правового регулирования в области контроля и надзора с минимальным числом исключений, каждое из которых должно иметь социально-экономическое и юридическое обоснование. Предложена система правовых гарантий независимости деятельности контрольно-надзорных органов, а также механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. В организационно-правовой части предлагается перенести основную нагрузку в решении задачи соотношения регуляторики и контроля (надзора) в сферу законотворчества. Обоснована взаимосвязь механизма сдерживания принятия новых нормативных правовых актов (и пересмотра действующих актов) с формированием постоянной комплексной регуляторной системы, включающей не только соционормирование, но и оценку его результатов. Процессуальный режим судебного надзора за деятельностью публичной администрации должен быть обеспечен самостоятельной независимой административно-процессуальной формой преодоления публично-правовых конфликтов, что предполагает, во-первых,

полное исключение использования арбитражно-процессуальной формы и, во-вторых, обособление административного судопроизводства от гражданского и арбитражного судопроизводства путем формирования собственных конструкций, позволяющих адекватно опосредовать специфику возникающих отношений и защищаемого права (законного интереса).

7. В рамках правовой конструкции контрольно-надзорной деятельности возможно принципиальное сокращение количества составов административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает по ее результатам, путем конструирования универсальных составов, ответственность по которым будет наступать не за конкретное несоответствие деятельности установленным требованиям, выявленной в результате надзорных процедур, а за неустранение или ненадлежащее устранение такого несоответствия по требованию надзирающего субъекта. Таким образом, мы существенно снизим карательную направленность КоАП РФ, усилим дифференциацию с УК РФ, сблизим КоАП РФ и законодательство о надзоре, повысим степень ответственности хозяйствующих субъектов и надзирающих субъектов. В последнем случае можно будет также говорить о развитии принципа доверия должностному лицу, что соотносимо с конструкцией кадрового менеджмента. Выражение недоверия со стороны поднадзорного обеспечивается механизмами последующего судебного контроля в рамках КАС РФ.

8. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области управления по результатам (УПР) и оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Возможно альтернативное правовое регулирование УПР: издание федерального закона, опосредующего официальное понимание УПР в механизме стратегического государственного управления и определяющего «рамочную» методологию УПР в системе государственной службы с последующим выходом на законодательство о видах государственной службы, либо разработка концепции УПР как элемента государственного стратегического управления с последующим

нормативным опосредованием по системам и сферам государственного управления с указанием объема государственно-управленческой деятельности, в отношении которой должна формироваться субмодель УПР. Первая модель предпочтительна, как с точки зрения, объема нормативного материала, так и с точки зрения пределов содержания. Также обоснована необходимость развития ОРВ как обязательного этапа законотворческого процесса и элемента концепции государственной регуляторной политики.

Научно-теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой комплексное теоретико-методологическое исследование, посвященное вопросам правового обеспечения стратегического государственного управления в современных условиях, государственного строительства и социально-экономического развития, содержащее выводы, которые могут послужить основой дальнейшего изучения соответствующей проблематики.

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что законодательное закрепление разработанной в результате исследования концепции стратегического государственного управления позволит создать условия для ее последующего развития. Результаты исследования могут применяться в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления. Также его результаты могут использоваться в учебном процессе.

Структура диссертации включает введение, три главы, объединяющие одиннадцать параграфов, заключение и библиографический список. Введение содержит обоснование актуальности темы исследования, степень разработанности научной проблемы, постановку цели и задач исследования, описание объекта и предмета исследования, описание теоретической и методологической основы исследования, его информационной и правовой базы, обоснованности, достоверности и научной новизны результатов исследования, их практической и теоретической значимости, а также

описание апробации результатов исследования. Первая глава диссертации «Стратегическое государственное управление как правовая категория» включает четыре параграфа и посвящена исследованию правовой природы, понятия и содержания стратегического государственного управления, его организационно-правовых основ, анализу особенностей и содержания государственной регуляторной политики как правовой категории и инструмента стратегического государственного управления, а также исследуется стратегическое планирование как фактор стратегического государственного управления. Вторая глава диссертации «Административно-правовые формы стратегического государственного управления» включает четыре параграфа и посвящена исследованию понятия и системы административно-правовых форм стратегического государственного управления, административной процедуры, регламентации и стандартизации и государственной услуги в контексте представлений о формах стратегического государственного управления. Третья глава диссертации «Административно-правовые средства обеспечения стратегического государственного управления» включает три параграфа и посвящена исследованию контрольно-надзорной деятельности как средства обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления, а также правового обеспечения управления по результатам и оценки регулирующего воздействия. Заключение содержит основные выводы, которые были сделаны по результатам исследования.

28.09.2020 г.

Л.А. Душакова