

ВВЕДЕНИЕ

Регуляторная политика, много лет реализуемая в европейских государствах, хорошо известна в нашей стране — и в Советском Союзе, и в Российской Федерации. С начала 1990-х гг. разрабатывались и осуществлялись программы развития законодательства, повышения эффективности деятельности исполнительных органов, укрепления независимости судебной власти, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Эти программы требовали управленческих усилий, поскольку их цели предполагают ориентированную и согласованную деятельность всех звеньев государства и институтов гражданского общества, отлаженность системы управления.

Регуляторная политика осуществляется в России в последние годы в тесной связи с другими реформами и преобразованиями. Однако наблюдается сужение объема данного явления и понятия — оно сводится преимущественно к упорядочению ведомственного нормотворчества. «Регуляторная гильотина» это план мероприятий по сокращению объема ведомственных актов, повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности и соблюдения обязательных требований. Однако понятие регуляторной политики можно воспринимать в более широком контексте: во-первых, как обеспечение устойчивой и долгосрочной политики государства в правовой сфере, исключающей колебания и недооценку правового фактора в общественном развитии; во-вторых, как правовое регулирование социально-экономических и иных процессов, которое органически связано с управлением делами государства, что полностью отражает содержание Конституции РФ и внесенных в нее поправок; в-третьих, как планомерное развитие законодательства и последовательное правоприменение с помощью системы публичных и иных институтов; в-четвертых, как экспертизу проектов нормативных правовых актов, использование современных научных методов прогнозирования, правового моделирования, диагностики правовых рисков. Как и всякая политика, регуляторная политика может быть успешной только при широкой общественной поддержке, когда граждане и институты гражданского общества активно включены в процесс разработки и реализации правовых актов.

В монографии выделяется понятие «публично-правовое управление». Любой вид управления (общегосударственное, региональное, локальное) основывается на праве, высоком правосознании принимающих и реализующих правовые акты лиц, означает неуклонное соблюдение законности. «Элемент публичности» отражает участие всех видов государственных и муниципальных органов в выполнении функции управления государственными и общественными делами на всех уровнях. Тем не менее в теории и на практике отмечается явная недооценка правового фактора в управлении и ограничение его действия только «наказательными нормами» административного права. По нашему мнению, в публичном управлении участвуют субъекты на основе разных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, финансового, трудового, экологического и др.), в связи с этим заслуживает внимания инициативный законопроект «Об обеспечении качества государственного управления»¹.

В системе субъектов публично-правового управления, реализующих регуляторную политику, основная нагрузка ложится на органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Формирование единой системы публичных органов закреплено в ст. 71 Конституции РФ, Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Предстоит не только по-новому организовать взаимодействие всех звеньев публичных органов, но и совершенствовать их систему. Это целесообразно ввиду незавершенности административной реформы.

Особое внимание следует уделить таким субъектам управления, как администрации государственных и муниципальных организаций и учреждений. Качество локальных актов пока очень низкое, и требуется серьезная научно-практическая работа в этом направлении. В публично-правовом управлении участвуют государственные корпорации и бизнес-структуры. Бизнес нуждается в надежных гарантиях своей самостоятельности и недопустимости ее ограничения введением административных барьеров. Как отмечается в докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2020 год, наметилась тенденция укрепления партнерства между властью и

¹ См.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, 2020.

бизнесом. Для публичных органов инициативность и творческий подход бизнес-среды служат мощным источником поиска новых управленческих идей и решений. Лучшая практика постепенно становится своего рода нормативным образцом для всех субъектов.

В публично-правовом управлении более заметную роль могли бы сыграть различные общественные объединения, отраслевые, профессиональные ассоциации (например, в области медицины, машино- и станкостроения и др.). Их участие в подготовке научно-технических решений и методических рекомендаций необходимо. Наконец, требуется более четко регламентировать процедуры деятельности всех субъектов публично-правового управления — корректировка типовых и особых регламентов должна сочетаться с использованием новых информационных технологий и возможностью достижения договоренности в электронном режиме. Открытость диалога предполагает свободный обмен информацией при принятии решений. Остается не вполне урегулированным вопрос о процедуре перераспределения полномочий между публичными органами и бизнесом (аутсорсинг).

Ядром регуляторной политики является формирование нормативно-правового блока. Первостепенное значение имеет сочетание нормативных, институциональных и социальных аспектов воздействия на происходящие в обществе процессы¹. Такой подход позволяет преодолеть абсолютизацию норм и факта их принятия. Продолжающаяся модернизация административного законодательства позволяет отменять устаревшие акты и вводить новые правовые регуляторы².

Следует обратить внимание на разные векторы развития законодательства в сфере публично-правового управления. Неудовлетворительным является решение традиционной проблемы: соотношение закона и подзаконного акта. До сих пор после принятия новых законов в сфере охраны здоровья, образования, экологии практически не меняются соответствующие подзаконные акты и не принимаются новые.

Не менее важным является обеспечение функциональной связи между уровнями правового регулирования. Установленные указами

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. М., 2021.

² См.: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018.

Президента РФ в 2018 г. и 2020 г. системы национальных целей (в первом случае — 12, во втором — пять) служат устойчивым ориентиром долгосрочной деятельности всех субъектов права. Однако изучение практики свидетельствует о разрывах управленческой цепи, когда федеральные программы не сопровождаются разработкой адекватных региональных составляющих, задерживается финансирование выполнения программ на разных уровнях, допускается его нецелевое использование, когда бизнес нередко остается в стороне. Вряд ли можно согласиться с отсутствием связи между актами федеральных и региональных органов по предметам совместного ведения. Например, в сфере просвещения (в положениях о федеральном министерстве просвещения и о соответствующих органах субъектов Российской Федерации) не обнаруживается какая-либо функциональная связь и взаимозависимость — это напоминает ситуацию начала 1990-х гг., когда поспешно отказывались от принципов двойного подчинения, а движение актов в основном было ограничено горизонтальным уровнем.

Для регуляторной политики актуальна задача последовательной реализации правовых актов. Особое внимание следует уделить проблеме качества управленческих решений¹. Актуальна проблема выбора вида управленческого решения и соблюдения компетенции соответствующего субъекта. Важно не ограничивать содержание управленческого решения порученческими, контрольными и отчетными пунктами, а сделать акцент на аналитические прогнозы, конструктивные полномочия. Управленческое решение «вторгается» во многие сферы — в бизнес-среде оно может вызывать отторжение и нарушать законность, поэтому необходима оценка уровня законности по шкале определенных показателей².

При выборе регуляторов нужно более широко использовать программные, рекомендательные и модельные акты, которые закреплены, например, в структуре инициативного проекта федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации³. Очень важно найти правильное соотношение между императивными и договорными нормами, где стороны берут на себя самообязательство, и это гарантирует эффективность решения.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972.

² См.: Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. М., 2017.

³ См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП, 2019.

Необходимы специальные исследования о договорном праве и договоре как общеправовой ценности¹.

Реализация управленческих решений предполагает использование режима эффективного правового администрирования. Это позволяет последовательно осуществлять целенаправленные действия (юридические, организационные, финансовые, материальные, социально-психологические). Тем самым преодолевается разрыв между правовыми целями и результатами — в этом залог повышения эффективности управленческих решений.

В рамках регуляторной политики все шире используются возможности цифровизации в сфере управления экономикой и социальной сферой. Сокращаются объем и оборот бумажной документации, время для совершения разнообразных управленческих действий, вводятся оперативные процедуры принятия решений. Эту работу следует вести последовательно и поэтапно. Роботизация и искусственный интеллект порождают новые проблемы субъекта права, действующего в электронном режиме. Это и изменение статуса служащих и работников бизнес-структур, и программы для роботов и искусственного интеллекта, и степень ответственности человека и машины за принятые решения².

Вышеизложенное позволяет по-новому подойти к оценке роли науки административного права. Чрезмерный акцент на проблемах административной ответственности сдерживает обновление науки административного права. Речь идет о поиске возможности построения структур управления в меняющихся ситуациях (например, в условиях пандемии, экономических кризисов, технологических катастроф), о формировании критериев оптимального соотношения централизации, деконцентрации и децентрализации, государственного управления и саморегулирования хозяйствующих субъектов. На повестке дня — разработка комплексных вопросов соотношения институтов и механизмов национального публичного управления и международного публичного управления.

Реализация регуляторной политики предполагает связь с преобразованиями в рамках административной реформы, однако это удастся далеко не всегда. Между тем в послании Президента РФ от 21 апреля 2021 г. особое внимание уделялось решению стратегических задач, требующих согласованной деятельности публичных органов, учреждений, организаций и бизнес-структур. В связи с

¹ См.: Договор как общеправовая ценность: монография / ИЗиСП. М., 2018.

² См., например: Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М., 2019.

Введение

этим очевидна необходимость выделения наряду с отраслевым, территориальным и функциональным управлением такого явления, как регулирование развития больших целевых комплексов. Можно условно выделить такие комплексы, как эколого-оздоровительный, научно-технологический, образовательно-культурологический, энергетический. Для этих комплексов необходимо формировать гибкие механизмы управления и регулирования, в том числе с учетом:

а) конституционных, национальных и иных целей социально-экономического развития;

б) стратегии управления комплексом, где первостепенное значение приобретают механизм межотраслевого и межведомственного взаимодействия и работа так называемых головных органов;

в) гибкой системы норм разных отраслей права для решения программных и иных задач (с этой целью следует определить юридические приоритеты и порядок реализации законов) и оперативных и временных правовых актов;

г) концепции правового регулирования путем использования административных, договорных и иных регуляторов.

Вышеизложенные проблемы требуют активизации административно-правовых исследований и масштабной работы российской ассоциации административистов. Это позволит успешно решать актуальные вопросы социально-экономического и научно-технологического развития России.