

В.Б. Евдокимов, М.В. Залоило

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПРОЕКЦИИ

В условиях современных вызовов и чрезвычайных ситуаций отмечается переход к очередному этапу модернизации системы управления российского государства. Рассматриваются правовые модели возможного и желательного пути развития государственного аппарата и связанных с ним политико-правовых процессов. Выделяются доктринальные векторы правового обеспечения качества государственного управления в контексте современных трендов и стратегических направлений государственного развития.

Ключевые слова: конституционная реформа; законодательные инициативы; стратегия развития права; государственное управление; цифровизация государственного управления; политико-правовые процессы; юридическая наука; правовая доктрина; пандемия коронавирусной инфекции

Конституционные преобразования 2020 г. в России, направленные на совершенствование организации и функционирования публичной власти, задали целый 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 и др. [1].

Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., повлекли необходимость конкретизации включенных в нее новелл в целях обеспечения надлежащей реализации конституционных поправок. Были приняты концептуально новые законодательные акты, посвященные государственным органам, входящим в систему публичной власти: Федеральные конституционные законы от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», где осуществлен переход к компетентностной модели организации деятельности исполнительной власти, и от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Существенному обновлению подвергся Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». В соответствии с Конституцией РФ были приведены законодательные акты, регулирующие деятельность других государственных органов. Вместе с тем сохраняется актуальность создания базового федерального закона, устанавливающего общие положения 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 [2. С. 184].

Линейное функционирование государственного механизма в 2020 г. столкнулось с серьезным эпидемиологическим вызовом, которым стала пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Коронавирус стал своего рода тестированием государства и права и современного состояния юридической науки на предмет готовности к изменениям, наличия средств противодействия и защиты от вирусов, зрелости существующих механизмов устойчивости правовой системы, в частности, эффективности различных административно-правовых режимов, применяемых

для минимизации негативных последствий чрезвычайных ситуаций, особенностей функционирования системы государственного управления в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Именно высокое качество государственного управления, скоординированность деятельности всех органов и уровней власти на основе права обеспечивают в условиях пандемии надлежащую реализацию прав граждан и социальных обязательств государства, позволяя взять под контроль ее влияние на различные сферы жизни общества [3].

Обеспечению эффективности и качества проектируемых нормативных правовых актов служит их доктринальное обоснование на основе прогностического инструментария современной юридической науки, сценарного подхода развития существующих политико-правовых событий и процессов в будущем на краткосрочную и долгосрочную перспективу, позволяющих спланировать их развитие и предугадать наступление политических, правовых и иных рисков. Правовая жизнь демонстрирует ряд примеров разработки научных концепций развития российского законодательства, а также законопроектов, членами авторского коллектива которых являются представители ведущих научных и учебных учреждений.

Несмотря на большую ценность подобных теоретико-прикладных разработок, к сожалению, следует отметить, что они встречаются не так часто. Например, широкую известность приобрели разрабатываемые в стенах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации научные концепции развития российского законодательства, в которых на основе юридического прогнозирования, программно-целевого подхода с учетом задач стратегического развития формулируются предложения по модернизации действующего законодательства и преодолению потенциальных юридических рисков в условиях современных кризисов и чрезвычайных ситуаций [4]. Кроме того, в целях сохранения целостности и устойчивости правового пространства в условиях его непрерывной модернизации представляет интерес другая разработка коллектива ученых того же Института – инициативный законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», устанавливающий положения о подготовке законопроекта от его концеп-

ции до принятия и последующей реализации закона [5, 6]. В русле конституционной реформы лежит и разработанный коллективом ученых – представителей Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» [7].

Доктринальные прогнозы и проекции, исходящие от экспертных и ведущих научных сообществ, затрагивающие наиболее актуальные и важные темы, позволяют оценить состояние и предвидеть динамику и перспективы развития государства и права, выявить потенциальные риски с использованием научной методологии, преодолеть разрыв между теорией и практикой совершенствования политико-правовых институтов, обеспечить корреляцию законодательных решений с принятыми документами стратегического планирования.

Можно с уверенностью сказать, что инициативные законопроекты, основанные на сложившихся научных школах и получившие выражение в цельных авторских концепциях построения устойчивой правовой системы и процесса государственного управления, выработанных в разных форматах в течение многих лет, обобщающие новый практический опыт на современном этапе развития государственного управления, заслуживают пристального внимания и реализации в практической плоскости.

На протяжении последних лет наша страна с учетом происходящих мировых геополитических, экономических и социальных процессов решает сложные стратегические задачи, связанные с необходимостью укрепления государственности и совершенствованием процессов государственного управления, что побуждает юридическую науку вырабатывать новые подходы к пониманию задач, принципов и целей государственного управления, а также разрабатывать теоретико-методологический инструментарий оценки эффективности управленческой деятельности государственных органов. Научные концепции повышения качества и эффективности этой деятельности разрабатываются на основе разных моделей государственного управления. Наряду с существующими и разрабатываемыми в науке подходами (например, индикативное управление, программно-целевой подход и т.д.), важное прикладное значение приобретают подходы управления на основе права, «результативная модель» и др.

Тем самым вопросы правового обеспечения государственного управления и векторы его развития находятся в фокусе не только права и государственного стратегического планирования, но и доктрины. В зависимости от того, какие из концептуальных парадигм, проектов правотворческих решений и предлагаемых стратегических программ дальнейшего развития получают поддержку широких слоев населения и закрепление в виде принятых уполномоченными органами правовых актов, будут определены направления и показатели развития государства. В то же время достижение социально-экономических показателей развития российского государства определяется каче-

ством государственного управления, тем, насколько документы стратегического планирования будут коррелироваться с принимаемыми нормативными правовыми актами в области управления и регулирования общественных отношений, учитывать достижения современной науки и прочее. Возникшая на современном этапе необходимость повышения качества государственного управления по-прежнему остается одной из главных задач, стоящих перед российским государством.

Попытки повышения качества государственного управления обострили многие теоретические вопросы, в том числе понимание того, что представляет собой качество государственного управления. Оказалось, что многочисленные концепции государственного управления, в том числе такие распространенные, как новый государственный менеджмент (*new public management*), концепция достойного (добросовестного) управления (*good governance*), используют термин «качество государственного управления», однако не приближают нас к его пониманию. Не определяется понятие качества государственного управления на законодательном уровне. Дискуссионными также являются критерии оценки и обоснованности корректировки деятельности органов государственного управления, технологии обеспечения устойчивой, стабильной управленческой деятельности, результативности ее реализации и ответственности.

Множество различных характеристик порождает все больше вопросов и не способствует прогрессивному продвижению вперед. Однако в целях лучшего понимания процессов качественного государственного управления необходимо выделение и осмысление таких его компонентов, как концептуальная и экономическая обоснованность, результативность и эффективность деятельности органов управления. Указанные компоненты не следует отождествлять между собой. Их наличие образует причинно-следственную связь, которая выражена в том, что результативность и эффективность управления зависят от качества управления, а качество управления, в свою очередь, является фактором как эффективности, так и результативности [8]. К сказанному следует добавить концептуальную и экономическую обоснованность предлагаемых и принимаемых управленческих решений, одновременное наличие которых как компонентов единого целого приближает нас к пониманию на современном этапе качественного государственного управления как специфической деятельности уполномоченных органов власти, осуществляющих государственную политику, по достижению общественно значимых результатов и показателей социально-экономического развития, закрепленных в документах стратегического планирования и иных программных актах, реализации законных прав и интересов граждан и организаций на основе принципов законности, эффективности и результативности, открытости, участия общественности в управлении делами государства, научной обоснованности и современных концепций и приоритетных моделей управленческой деятельности. Решение общественно значимых проблем и достижение общественно значимых результатов становится

важной характеристикой деятельности государственного управления, основным методом осуществления которой становится программно-целевой.

В этой связи обоснованность государственного управления прежде всего проявляется в государственных функциях, осуществление которых так или иначе должно оказывать влияние на достижение конечных общественно значимых результатов, реализацию законных прав и интересов граждан и организаций. Результативность связана со степенью достижения общественно значимых результатов (показателей результативности). Эффективность государственного управления заключается в обеспечении результативности исполнения государственных функций (ожидаемых результатов, показателей результативности и их целевых значений) при минимизации издержек граждан, организаций и публично-правовых образований [7. С. 63–64].

Не может оставаться в стороне, не получив должного правового оформления в нормативных правовых актах, влияние на государственное управление такого явления, как цифровизация. Цифровизация становится одним из важных приоритетов государственной политики, задает «цифровую повестку» трансформации государственного управления, направленной на повышение эффективности управленческой деятельности.

Развитие цифровых технологий, масштабная цифровизация, охватившая все передовые страны, вступление государств в эпоху шестого технологического уклада [9] приводят к изменениям права и государства (его устройства и функций). Содержательные аспекты государственного управления и правового регулирования подвергаются качественным изменениям. Цифровые технологии уже проникли в «ткань» государства и права настолько широко, что это привело к появлению феномена «цифрового государства», цифровизации права и государственного управления [10, 11].

В этой связи проблема применения информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении заслуживает самого пристального внимания со стороны ученых и практиков. Все более важное место в деле совершенствования публичного управления занимают концепции «электронного государства» (e-government) и «электронной демократии» (e-democracy), предусматривающие построение процессов взаимодействия органов (должностных лиц) государственной, муниципальной власти и населения на основе использования новейших передовых форм и технологий. Одними из важных современных принципов государственного управления оказываются открытость и общественное участие, предполагающие доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности субъектов государственного управления, обеспечение возможности участия в государственном управлении граждан, их объединений и организаций. Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий привело к изменению государственного управления, поиску новых форм обеспечения баланса интересов между государством и обществом при принятии управленческих решений, оценке и переоценке созданных ранее механизмов

достижения политического и гражданского согласия, сложившихся моделей взаимодействия государства и общества в вопросах управления.

Следуя логике «хорошего» управления, одной из важных ценностей качественного управления становится широкое вовлечение в процесс управления граждан и организаций, это необходимое и обязательное условие современного государственного управления, включая механизмы обратной связи и открытость государственной информации [12]. Прямое участие населения в управленческой деятельности позволяет добиться большего соответствия принимаемых управленческих решений интересам граждан, приблизить нормативные положения к реальным ценностям и потребностям общества, отношения в котором призван регулировать соответствующий правовой акт, тем самым повысив эффективность процесса управления обществом и государством. Например, одним из инструментов привлечения граждан к принятию государственных и муниципальных решений с развитием современных информационных и телекоммуникационных технологий стал краудсорсинг [13, 14]. Взаимодействие публичной власти и общества в процессе управленческой деятельности (посредством процедур общественного участия: общественная правотворческая инициатива, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, публичные слушания, общественные экспертизы, мониторинг и контроль, местные референдумы) как элемент прямой демократии увеличивает уровень доверия граждан к государству, стимулирует их политическую активность, способствует росту правовой грамотности населения, укреплению гражданского общества.

Во многих государствах, включая Россию, масштабное развитие получают технологии правотворческого краудсорсинга, эффективно реализуемые посредством сети Интернет (общественное обсуждение проекта нормативного правового акта, общественная правотворческая инициатива). Например, широкую известность приобрели общественные обсуждения Закона Новой Зеландии о полиции (в 2007 г.), проекта новой Конституции Исландии (в 2011 г.), Закона Финляндии о движении транспорта вне дорог (в 2013 г.) [15].

В Российской Федерации в отсутствие специального правового регулирования порядка организации и проведения общественных обсуждений на федеральном уровне в сети Интернет население в 2010–2011 гг. приняло участие в обсуждении проектов федеральных законов «О полиции» (сетевая площадка www.zakonoproekt2010.ru) и «Об образовании в Российской Федерации» (интернет-сайты www.zakonoproekt2010.ru, edu.crowdexpert.ru, zakon.government.ru). В обсуждении законопроекта «О полиции» приняли участие около 16 тыс. человек, число комментариев превысило 40 тыс. К проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» поступило около 11 тыс. комментариев [16].

В настоящее время в Российской Федерации общественное обсуждение проектов законодательных актов и проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнитель-

ной власти, регламентируется на подзаконном уровне – в Указе Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» и постановлении Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». При этом во многих субъектах Российской Федерации соответствующие нормы нашли закрепление в законах о нормативных правовых актах и правотворческом процессе. Вместе с тем необходимо признать, что во многих регионах значительная часть вопросов, требующих быстрого реагирования со стороны органов публичной власти, все еще остается за гранью использования современных цифровых технологий. Недостаточно активно используются цифровые возможности в целях оценки эффективности деятельности органов публичной власти, включая интерактивные опросы населения. Эта одна из аспектов проблемы цифрового неравенства, с которой так или иначе напрямую связана проблема недостаточной популярности у населения современных процедур участия общества в управлении делами государства [16, 17].

Имеющиеся несовершенства правового регулирования общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, анализируемые в юридической доктрине, могут быть исправлены при принятии либо специального федерального закона об общественном обсуждении, либо федерального закона, регламентирующего правотворческий процесс. При этом следует учитывать как успешный предыдущий опыт общественного обсуждения законопроектов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации», так и недавние масштабные обсуждения с участием общественности поправок в Конституцию Российской Федерации в начале 2020 г. (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), завершившиеся общероссийским голосованием по конституционным преобразованиям. В рамках этого общероссийского голосования гражданам была предоставлена уникальная возможность по активному участию в правотворческом процессе. Стоит учитывать и то, что применение подобных информационных технологий имеет и некоторые риски, связанные с трудностью установления личного голосования гражданина дистанционным способом, проблемами обеспечения гарантий тайны голосования, гарантий невмешательства в принятие решения гражданином.

Подход к государственному управлению как единому процессу, объединенному общей целью и регулируемым формами, предполагает выделение управленческих «жизненных» циклов, системное регулирование которых в российской правовой системе остается открытым – от проектирования деятельности до оценки эффективности воздействия ее на общественные отношения. Это же справедливо и в отношении

правотворчества, нуждающегося в системной организации с акцентом на полный цикл жизни правовой нормы. Такой циклический взгляд на регулирование процессов управления и тесно с ним связанное правотворчество можно признать наиболее продуктивным, поскольку он позволяет преодолеть узкий подход к указанным процессам и явлениям. Необходимые системные преобразования в области правотворческого процесса должны стать прочным фундаментом стабильного, упорядоченного и системного государственного управления. Особое место в этом жизненном цикле уделяется прогнозированию деятельности, где используются механизмы юридического предвидения оснований и критериев выбора оптимальных правовых и управленческих решений, оценки их последствий, мониторинга и предотвращения рисков, в том числе коррупционных. Кстати сказать, дискреционность действий власти зачастую таит в себе коррупционные опасности и нарушает упорядоченность административной деятельности, поэтому границы административного усмотрения следует определить и обозначить пределами полномочий государственного органа (должностного лица); соблюдением регламентации осуществления процедуры оказания государственных услуг; требованиями законности и пр.

Рассмотрение полного жизненного цикла деятельности (как управленческой, так и правотворческой) позволяет систематизировать различные ее виды и формы в широком диапазоне, в том числе осуществляемые при помощи информационных и телекоммуникационных технологий на различных стадиях планирования, организации, осуществления, мониторинга, оценки и коррекции деятельности субъектов государственного управления.

Важное значение с учетом современных вызовов и угроз сохраняет риск-ориентированный подход к государственному управлению. Обеспечению высокого качества последнего служит регулярный мониторинг и оценка рисков, влияющих на достижение конечных общественно значимых и промежуточных результатов. Риски ранжируются с учетом вероятности их возникновения и масштабности причинения вреда. К критическим рискам отнесены природные и техногенные опасные явления, эпидемии, терроризм, организованная преступность [7. С. 117].

Отсутствие на федеральном уровне систематизирующего нормативного правового акта, в котором бы последовательно и комплексно регулировались основные принципы и процедуры государственного управления, ведет к снижению эффективности правового регулирования общественных отношений, вызывает необходимость частого изменения действующих нормативных правовых актов и их дополнения. Все это в конечном счете негативно влияет на качество государственного управления.

Стремление систематизировать правовое регулирование управленческого процесса заслуживает пристального внимания законодателя. В России подобный основополагающий закон ранее не существовал, в отличие от большинства ведущих зарубежных стран, где весьма распространены законы об административных процедурах и об организации управлен-

ческого процесса, законы об организации управленческой деятельности органов исполнительной власти, подкрепленные судебным контролем за действиями власти.

Идея Административного, или Управленческого, кодекса в нашей стране остается непопулярной, хотя урегулирование так называемого позитивного административного процесса в отличие от Кодексов об административных правонарушениях, административного судопроизводства позволяет упорядочить деятельность органов власти, наделить их ясным диапазоном действий, показать пределы административной власти и пути обжалования нарушений. Одновременно с этим принятие Административного, или Управленческого, кодекса должно стать важным этапом на пути современной модернизации государственного управления, позволяющим упорядочить и систематизировать хаотично сформированный за длительный период массив нормативных правовых актов в области публичного управления, уменьшить число возникающих в силу сложившейся многослойности регулирования юридических коллизий, сформулировать четкие и законодательно определенные цели осуществления управленческой деятельности, задать ориентиры и критерии поведенческого механизма управления и эффективности управленческого поведения.

Думается, настало время отходить от советского понимания административного права как набора запретов и ограничений. Концепция качественного государственного управления, способствующая четкой регламентации властных полномочий, определению конкретных целевых ориентиров и результатов управленческой деятельности, обеспечению подконтрольности власти, заслуживает нормативного закрепления, дальнейшего обсуждения и последующей трансформации в официальную законодательную инициативу, что важно не только для научной юридической общественности, но и для политических деятелей, бизнес-сообщества и всех, кто хочет видеть Россию сильным процветающим государством.

Основными векторами правового обеспечения качества государственного управления являются:

- конституционно-правовой вектор модернизации государственного аппарата, заданный в нашей стране конституционной реформой в 2020 г.;
- антипандемический вектор, обусловленный эпидемиологическим вызовом существующему линейному функционированию государственного механизма вследствие пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19);
- цифровой вектор, вызванный масштабной цифровой трансформацией и технологизацией государственного управления как важными приоритетами государственной политики по повышению эффективности управленческой деятельности;
- иные векторы (например, антикоррупционный, идейно-ценностный, морально-этический, кадровый и прочие, которые заслуживают отдельного пристального внимания).

Многовекторность правового обеспечения развития государственного управления на современном

этапе определяет переход к очередной фазе модернизации системы управления российского государства, обостряя вместе с этим многие теоретические вопросы, в том числе касающиеся понимания качества государственного управления, критериев оценки и обоснованности корректировки деятельности органов государственного управления, технологии обеспечения устойчивой, стабильной управленческой деятельности, результативности ее реализации и ответственности и др. Наблюдается разрыв между теорией и практикой, преодолеть который предлагается на основе обеспечения корреляции законодательных решений с принятыми документами стратегического планирования и иными программными актами, разработки научно обоснованной методологии взаимоувязки правовых и политико-правовых документов, использования наиболее прогрессивных доктринальных проекций, учитывающих полный «жизненный» цикл государственной управленческой и правотворческой деятельности и исходящих от ведущих экспертных и научных сообществ.

Объективно обусловленная конституционно-правовыми, антипандемическими (эпидемиологическими), цифровыми и иными факторами потребность в правовом урегулировании вновь возникающих на современном этапе вопросов государственного управления обладает большой социальной значимостью, поскольку помогает достичь эффективности управления сложными по своей природе государственными и общественными процессами. Формирование векторного изображения правового обеспечения дальнейшего развития государственного управления должно быть основано на доктринальных проекциях и юридических прогнозах в этой области и положено в основу стратегического планирования и проектирования в государственном управлении, целенаправленной деятельности органов управления различных уровней, то есть учитываться при определении целей, приоритетов их деятельности, эффективных путей и средств их достижения.

В совокупности с другими методами государственного управления предложенная лишь в самых общих чертах векторная модель правового регулирования позволяет выявить реперные точки, задающие направления непосредственного воздействия на складывающиеся между людьми по вопросам государственного управления общественные отношения. В этой связи правовое регулирование качества или отношений, складывающихся по поводу качества государственного управления, в свете названных векторов должно стать точкой притяжения законодателей, практикующих юристов и правоведов, совместная деятельность которых может выработать легальную дефиницию качеству государственного управления, а также по аналогии с широко распространенными требованиями к качеству продукции, работ и услуг определить требования к качеству государственного управления, требования к деятельности лиц (органов власти), от действий которых зависит обеспечение качества и др. Важное место в этом процессе отводится праву.

При помощи векторного изображения правового обеспечения качества государственного управления

можно в определенной степени расширить или детализировать рамки понимания принятия политико-правовых решений, уточнить политико-правовую картину мира. При этом важно учитывать совокупность векторов развития, каждый из которых может ослаблять или усиливать друг друга по образу конвергенции или дивергенции современных технологий

(например, антипандемический вектор стал катализатором развития современных технологий и укрепил цифровой вектор развития, точно также конституционно-правовой усилил идейно-ценностный вектор). Именно неизученность и неясность многовекторности в деятельности современного государства становятся причиной неудач государственно-правовых решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. 240 с.
2. Евдокимов В.Б., Залоило М.В. 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. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 183–186.
3. Хабриева Т.Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 5–17. doi: 10.12737/jrl.2021.015
4. Научные концепции развития российского законодательства. 7-е изд. доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИД Юриспруденция, 2015. 544 с.
5. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. 88 с.
6. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. 96 с.
7. 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. 150 с.
8. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2019. № 1. С. 57–72.
9. Пашенцев Д.А., Залоило М.В., Дорская А.А. Смена технологических укладов и правовое развитие России. М.: ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2021. 184 с.
10. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.
11. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М., 2018. 53 с. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccefd0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения – 20.06.2021).
12. Липчанская М.А. Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 12–17.
13. Ranchordás S., Voermans W. Crowdsourcing Legislation: New Ways of Engaging the Public // The Theory and Practice of Legislation. 2017. Vol. 5(1). P. 1–4.
14. Rodríguez Bolívar M.P., Cortés Cediell M.E. (eds.). Digital Government and Achieving E-Public Participation: Emerging Research and Opportunities. Hershey, PA : IGI Global, 2020. 258 p.
15. Базыкин А.Ю. Правовое регулирование общественного обсуждения нормативных правовых актов с использованием телекоммуникационных технологий // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 2. С. 171–182. doi: 10.12737/jrl.2021.027
16. Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 47–59.
17. Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66–70.

Статья представлена научной редакцией «Право» 25 ноября 2021 г.

Legal Regulation of the Quality of Public Administration: Doctrinal Projections

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 473, 224–230.

DOI: 10.17223/15617793/473/28

Vyacheslav B. Evdokimov, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: vevdokimov@list.ru

Maksim V. Zaloilo, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: z-lo@mail.ru

Keywords: constitutional reform; legislative initiatives; legal development strategy; public administration; digitalization of public administration; political and legal processes; legal science; legal doctrine; coronavirus pandemic.

The article analyzes the state and prospects for the development of the legislative regulation of public administration in the Russian Federation. Under the influence of the constitutional reform, the pandemic of the new coronavirus infection (COVID-19), digitalization and other international and national political, social, and other factors, the problem of effective public administration is becoming more acute. In the conditions of modern challenges and emergency situations, there is a transition to the next stage of modernization of the government system of the Russian state, the evolution of modern doctrinal ideas about the state and the ways of its further development. New legislative initiatives and doctrinal projections of the possible and desirable variant of the development of the state apparatus and related political and legal processes are being developed. The problem of separating short-term and long-term tasks of state development, updating the methodology for linking strategic documents are being actualized. Based on the analysis and evaluation of the most important systemic and complex legal decisions in the field of public administration (both adopted and drafted), doctrinal projections of the optimal development of the legislative regulation of public administration management, it is concluded that the successful political and legal development of our country is largely due not only to the quality of legal support for public administration, better effectiveness of the state and its bodies, but also to the development of the

methodology of interconnection and correlation of strategic planning documents and legislative regulation. The need to further strengthen the state is associated with greater effectiveness of legislation in this area, smart regulation, the development and adoption of new laws that allow improving the activities of state bodies and are aimed at improving the effectiveness of public administration. It is noted that ensuring the effectiveness and quality of the designed normative legal acts is their doctrinal justification based on the predictive tools of modern legal science, a scenario approach to the development of existing political and legal events and processes in the future for the short and long term, which allows planning their development and predicting the onset of political, legal and other risks.

REFERENCES

1. Khabrieva, T.Ya. & Klishas, A.A. (2020) *Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti"* [Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power"]. Moscow: Norma: INFRA-M.
2. Evdokimov, V.B. & Zaloilo, M.V. (2021) Review of the book by V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina, E.I. Dobrolyubova, Yu.A. Tikhomirov "Initiative draft of the law on ensuring the quality of public administration". Moscow: Publishing house "Delo" RANEPa, 2020. 150 P. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*. 2. pp. 183–186. (In Russian).
3. Khabrieva, T.Ya. (2021) Law based managing the pandemic crisis: world and Russian experience. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2. pp. 5–17. (In Russian). DOI: 10.12737/jrl.2021.015
4. Khabrieva, T.Ya. & Tikhomirov Yu.A. (eds) (2015) *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva* [Scientific Concepts of the Development of Russian legislation]. 7th ed. Moscow: ID Yurisprudentsiya.
5. Khabrieva, T.Ya. & Tikhomirov Yu.A. (eds) (2019) *O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii (initsiativnyy proekt federal'nogo zakona)* [On regulatory legal acts in the Russian Federation (initiative draft federal law)]. 5th ed. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.
6. Khabrieva, T.Ya. & Tikhomirov Yu.A. (eds) (2021) *O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii (proekt federal'nogo zakona)* [On regulatory legal acts in the Russian Federation (draft federal law)]. 6th ed. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.
7. Yuzhakov V.N. et al. (2020) *Initsiativnyy proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Initiative draft law on quality assurance of public administration]. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo" RANKhiGS.
8. Bratchenko, S.A. (2019) To the question about the governance quality concept. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN*. 1. pp. 57–72. (In Russian).
9. Pashentsev, D.A., Zaloilo, M.V. & Dorskaya, A.A. (2021) *Smena tekhnologicheskikh ukladov i pravovoe razvitie Rossii* [Change of technological patterns and legal development of Russia]. Moscow: IZiSP: Norma: INFRA-M.
10. Dobrolyubova, E.I. et al. (2019) *Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [Digital Future of Public Administration by Results]. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo" RANKhiGS.
11. Petrov, M. et al. (2018) *Gosudarstvo kak platforma. (Kiber)gosudarstvo dlya tsifrovoy ekonomiki. Tsifrovaya transformatsiya* [The State as a Platform. (Cyber) state for the digital economy. Digital transformation]. Moscow: [s.n.]. [Online] Available from: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccefd0b1eecd56071b98f5f.pdf> (Accessed: 20.06.2021).
12. Lipchanskaya, M.A. (2011) Public discussion of a bill as a form of participation of citizens of the Russian Federation in state administration. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2. pp. 12–17. (In Russian).
13. Ranchordás, S. & Voermans, W. (2017) Crowdsourcing Legislation: New Ways of Engaging the Public. *The Theory and Practice of Legislation*. 5 (1). pp. 1–4.
14. Rodríguez Bolívar, M.P., Cortés Cediél, M.E. (eds.) (2020) *Digital Government and Achieving E-Public Participation: Emerging Research and Opportunities*. Hershey, PA: IGI Global.
15. Bazykin, A.Yu. (2021) Legal regulation of public comment of normative legal acts using telecommunications technologies. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2 (25). pp. 171–182. (In Russian). DOI: 10.12737/jrl.2021.027
16. Khokhlova, E.A. (2013) Obshchestvennoe obsuzhdenie zakonoproektov i vazhnykh voprosov gosudarstvennoy i/ili obshchestvennoy zhizni: konstitutsionno-pravovoe regulirovanie i praktika primeneniya [Public discussion of draft laws and important issues of state and/or public life: constitutional and legal regulation and practice of application]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 4. pp. 47–59.
17. Dzidzoev, R.M. & Tamaev, A.M. (2015) Social (public) discussion of legislative and other normative legal draft acts in the open government format. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 8. pp. 66–70. (In Russian).

Received: 25 November 2021