

КЛАССИФИКАЦИЯ ДРАЙВЕРОВ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2018 **Щукина Татьяна Владимировна**

доктор юридических наук, доцент

профессор кафедры таможенного права и организации таможенного дела

Юридический институт

Российский университет транспорта

127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9, учебный корпус 6

E-mail: shukina-tv@mail.ru

Предметом настоящей статьи выступает исследование теоретических и практических представлений о правовом регулировании драйверов развития публичного управления; рассмотрение новых тенденций преобразования публичного управления в условиях стратегического развития Российской Федерации. Тема статьи отражает вопросы трансформации современной системы государственного и муниципального управления с точки зрения характеристики международных и российских драйверов ее преобразования; новых точек роста управления и особенностей правового регулирования. Целью настоящей статьи являются выявление на современном этапе международных и национальных драйверов преобразования публичного управления, места и роли государства в этом процессе; особенностей реализации новых стратегий государственного развития. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы — это формулирование особенностей публичного управления. Область применения результатов работы включает в себя систему государственного и муниципального управления. Выводы исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правовой регламентации и практики применения новых стратегий в публичном управлении.

Ключевые слова: новые стратегии государственного и муниципального управления, международные и национальные драйверы преобразования публичного управления.

Модернизация публичного управления основывается на определенных принципах или драйверах. Эти точки преобразования формулируются и закрепляются в нормах международного и национального права. В Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года заключены многочисленные точки — драйверы преобразования публичного управления в социально значимых сферах, общества и мирового сотрудничества.

К драйверам преобразования публичного управления в государстве Генеральная Ассамблея ООН относит, например:

- обеспечение качественного инклюзивного и равноправного образования на всех уровнях;
- разработку стратегий, позволяющих увеличивать производственные мощности, производительность труда и производительную занятость; повысить общедоступность финансирования;
- активизацию устойчивого развития промышленности;
- создание устойчивых транспортных си-

стем и качественной инфраструктуры;

- формирование динамичной, устойчивой, инновационной и ориентированной на человека экономики;
- содействие росту занятости молодежи и расширению экономических прав и возможностей женщин и обеспечению достойной работы для всех;
- искоренение принудительного труда и торговли людьми, детского труда;
- формирование устойчивого городского развития: модернизация и планирование городов и населенных пунктов в целях повышения личной безопасности граждан, стимулирование их инновационной деятельности и занятости; снижение негативного влияния городской деятельности и химических веществ, сокращение и рециркуляция отходов эффективного использования водных и энергетических ресурсов;
- построение миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором обеспечен *равный доступ к правосудию* и которое основано на уважении прав

человека (включая право на развитие), реальном *верховенстве права и благом управлении на всех уровнях*, а также на прозрачных, эффективных и подотчетных институтах;

- искоренение факторов, порождающие насилие, отсутствие безопасности и несправедливости: *неравенство, коррупция, плохое управление* и незаконные финансовые потоки и оружия;

- поддержку и развитие спорта и др.

Драйверами преобразования публичного управления в условиях информационного общества согласно Резолюции А/70/L.33 от 16 декабря 2015 года нами выделяются:

- совершенствование устойчивой энергетики без ущерба для климата, включая освоение возобновляемых источников энергии, повышение энергоэффективности, реализации концепции «умных» и жизнеспособных городов и оказание услуг с использованием Интернета;

- развитие местного информационного наполнения и услуг на разных языках и в разных форматах, которые были бы доступными для всего населения, нуждающегося также в наращивании способностей и возможностей, включая медийные ресурсы, информацию и навыки цифровой грамотности, для использования и дальнейшего развития информационно — коммуникационных технологий;

- включение информационно-коммуникационных технологий в программу обучения в школах;

- обеспечение открытого доступа к данным, поощрение конкуренции, создание прозрачных, предсказуемых, независимых и недискриминационных регламентационных и правовых систем;

- содействие налаживанию государственно-частного партнерства, осуществление сотрудничества между многими заинтересованными сторонами в подключении к широкополосной связи;

- устойчивое наращивание инвестиций в инфраструктуру и услуги, укрепление потенциала, содействие проведению совместных научных исследований и опытно-конструкторских работ и передачу технологий на взаимно согласованных условиях;

- усиление потенциала, в том числе в инновационной деятельности, в целях расширения возможностей местных специалистов и местных сообществ по содействию применению информационно-коммуникационных технологий

на благо развития;

- улучшение сетевого подключения, особенно в удаленных и сельских районах, путем использования — в числе прочих инструментов — фондов универсального обслуживания и финансируемой государством сетевой инфраструктуры;

- создание национальной правовой и регламентационной базы, благоприятствующей росту капиталовложений и активизации инновационной деятельности;

- совершенствование системы сотрудничества в борьбе с неправомерным использованием ИКТ в преступных целях, и недопущения их использования в преступных или террористических целях;

- поддержка условий использования высокоскоростной широкополосной связи;

- обеспечение универсального и дешевого доступа к Интернету для всех;

- пересмотр *процедур и законодательных актов, касающихся перлюстрации переписки, пресечения и наказания перехвата и сбора личной информации, включая практику массовой слежки;*

- обеспечение развития существующих правовых и правоприменительных систем в рамках технической базы и применения технологий;

- создание системы мер пресечения атак на государства, учреждения, компании, другие структуры и физических лиц с применением цифровых средств.

Повестка дня в области устойчивого развития предполагает глобальное изменение публичного управления в государствах — членах ООН, требующее значительных финансовых затрат, сложных политических решений, серьезных трансформаций социального и экономического устройства. Поэтому в пункте 55 Повестки дня указывается, что все в ней сформулированное носит *рекомендательный характер* и каждое государство имеет право определять в связи с этим собственные национальные задачи и опираясь на имеющиеся национальные условия. Каждое государство вправе при разработке и осуществлении национального планирования, мер и стратегий развития учитывать рекомендации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года.

Кроме того, согласно пункту 74 Повестки дня подчеркивается: «процессы последующей деятельности относительно обеспечения устойчивого развития будут реализовываться госу-

дарствами добровольно, по собственной инициативе с оглядкой на разные национальные реалии, возможности и уровни развития. А также будут обеспечивать уважение пространства для стратегического маневра и приоритетов» [1].

Следует отметить, что система устойчивого развития охватывает все уровни управления: международный, национальный и региональный (пункт 78), дополняя внедрение этой концепции публичного управления и на субрегиональный — муниципальный уровень (пункт 80). Всем государствам — членам ООН было предложено в кратчайший срок разработать *национальные программы в области устойчивого развития* с целями и задачами, охватывающими все аспекты Повестки дня.

Законодательство РФ, в свою очередь, формулирует драйверы публичного управления уже на национальном уровне. Конституция Российской Федерации регламентирует основополагающие аспекты публичного управления в России. Их можно назвать конституционными точками развития публичного управления или *конституционными драйверами публичного управления* в Российской Федерации. Именно они «запускают» деятельность органов публичной власти и управления в целом.

К концептуальным конституционным принципам публичного управления относятся:

1. Наделение многонациональным народом Российской Федерации органов государственной власти и местного самоуправления компетенцией власти (статья 3); *компетенция власти* [2] предполагает осуществление властных полномочий во благо народа, в соответствии с общепризнанными правами и свободами человека, надлежащим образом и с учетом принципа верховенства права; передача власти подразумевает подчиненность и подотчетность органов публичной власти населению, призвание действовать от имени народа.

Под властной компетенцией органов государственного и местного самоуправления в области публичного управления следует понимать:

- регламентацию и реализацию основных функций государства, включая приоритетные направления публичного управления;
- учреждение органов публичной власти;
- утверждение и формирование структуры публичных органов власти, их компетенции и основ правового статуса;
- определение порядка и процедур взаимо-

действия органов публичной власти;

- закрепление внутриорганизационных полномочий органов публичной власти, статуса служащего;
- эффективное и позитивное исполнение полномочий органами публичной власти, включая полномочия стратегического планирования, надзорные и контрольные полномочия и другие;
- формирование устойчивой, надежной и прозрачной системы публичного управления и другое.

2. Осуществление государственной власти на основании разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти (статья 10).

3. Утверждение верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории государства (статья 4).

4. Признание единства системы государственной власти в Российской Федерации, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5).

5. Закрепление равноправия во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5).

6. Осуществление деятельности и правовой регламентации компетенции органов государственной власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 11, 71, 72, 73).

7. Признание самостоятельности органов местного самоуправления (статья 12).

8. Формирование сетевого многообразия в публичном управлении, то есть идеологического, политического многообразия, многообразия общественных и профсоюзных, благотворительных организаций (статьи 13, 30, 39), свободы экономической деятельности и многообразия предпринимательства (статьи 8, 34), сельскохозяйственных производителей (статья 36).

9. Верховенство закона и права (статья 15).

10. Создание системы гарантий соблюдения и защиты личных, социально-культурных, политических и экономических прав и свобод человека и гражданина (статьи 17–56, 61–64).

11. Реализация общественного контроля и общественного взаимодействия, то есть права на мирные собрания (статья 31), личные и коллективные обращения, заявления и жалобы (статья 33), участие в делах государственного и муниципального управления (статья 32).

12. Утверждение ответственности органов публичной власти за незаконные действия или бездействие (статья 53).

13. Централизации и децентрализации системы органов исполнительной власти, то есть сочетания единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и самостоятельности системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции, очерченной федеральными законами (статья 77).

14. Существование взаимного делегирования федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части полномочий (статья 78).

15. Признание президентской власти как гарантии согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (статья 80).

16. Полноты реализации исполнительной власти Правительством Российской Федерации (статьи 110, 114);

17. Судебного обжалования актов органов публичной власти и неотвратимости решений по ним (статья 120).

18. Судебного рассмотрения дел о соблюдении иерархии и конституционности законов и иных нормативных правовых актов судебными органами в области конституционной юстиции (статья 125).

Правовое регулирование публичного управления, в первую очередь, осуществляется в соответствии с Конституцией РФ. Это основополагающий нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, устанавливающий системные принципы и концептуальные основы реализации публичного управления в Российской Федерации. В статье 3 части 2 Конституции РФ закрепляется положение, согласно которому народ России вправе осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Объединение государственного и местного уровней власти в целях исполнения волеизъявления населения подчеркивает особую значимость передачи народом своего права на власть государству в лице всех его органов. Ввиду этого роль публичного управления и его правового обеспечения является важной и ответственной в функционировании государства.

Библиографический список

1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН — итоговый документ саммита Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года (A/70/L.1). Режим доступа: URL. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>.
2. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. Москва. Буки-Веди, 2016. С. 36.

Поступила в редакцию 14.08.2018