

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А.

**Предложения по проекту федерального закона
об основах государственного управления
в Российской Федерации**

Москва 2016

Аннотация. Изложены предложения по проекту федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации, основанные на дополненной Концепции данного законопроекта. Предложения содержат структуру разрабатываемого законопроекта и требования к его основному содержанию.

Южаков В.Н., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Талапина Э.В., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Тихомиров Ю.А., зам. руководителя Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

Основываясь на Концепции федерального закона об основах государственного управления [1] с учетом дополнений и коррекции, представляется возможным предложить следующую структуру законопроекта.

Проект федерального закона об основах государственного управления подразделяется на следующие главы:

- 1) Понятия и определения (вариант – Общие положения);
- 2) Принципы государственного управления;
- 3) Качество государственного управления;
- 4) Институциональные основы государственного управления;
- 5) Функционирование исполнительной власти;
- 6) Организация взаимодействия в процессе государственного управления;
- 7) Организация «электронного» и информационного обеспечения государственного управления;
- 8) Ресурсы государственного управления.

При построении проектируемого законопроекта в первой главе необходимо сформулировать его цель, а именно создание правовых условий для осуществления качественного и результативного государственного управления. Соответственно, федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления государственного управления, связанные с его организацией, планированием, координацией, функционированием в целях достижения конкретных результатов.

Глава 1 «Понятия и определения» является традиционной для федерального закона конструкцией. В данном случае необходимо подчеркнуть, что такие понятия и определения даются не в целях закона, а являются общими для регулирования государственного управления в целом. Этого возможно достичь двумя путями – 1) просто неупотреблением фразы «в целях настоящего закона», 2) формулировкой соответствующей коллизионной правовой нормы (например: нормы о государственном управлении, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны

соответствовать понятиям и определениям, содержащимся в настоящем федеральном законе).

Среди понятий и определений, раскрываемых проектируемым законопроектом, должны быть следующие:

Государственное управление – это процесс достижения общезначимых национальных целей и задач через органы государственной власти и уполномоченные ими организации, осуществляющие публичные полномочия в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Цель государственного управления – определенное заданное состояние общественных отношений в конкретной сфере управления.

Национальная цель – цель, установленная документом стратегического планирования.

Национальная задача – задача, установленная документом стратегического планирования.

Задача государственного управления – комплекс мероприятий по достижению цели.

Объекты государственного управления - отрасли экономики и социальной сферы, территории.

Субъекты (органы) государственного управления:

Вариант 1. Субъекты государственного управления – органы государственного управления (органы государственной власти, иные субъекты, осуществляющие публичные полномочия в порядке, предусмотренном законом); участники государственного управления (граждане, институты гражданского общества, бизнес-структуры).

Вариант 2. Органы государственного управления – органы государственной власти, а также государственные (казенные, бюджетные, автономные) учреждения, государственные корпорации, хозяйственные общества с государственным участием, осуществляющие в установленном законом порядке публичные полномочия.

Результат государственного управления – выраженное количественно и (или) качественно последствие процесса государственного управления.

Вид результата государственного управления - характеристика результата с точки зрения его значимости для внешнего потребителя и масштаба реализации.

Конечные результаты государственного управления – характеристика изменений в конкретных отраслях управления, значимых для общества.

Непосредственные результаты государственного управления – характеристика объема услуг и функций, оказанных (выполненных) в интересах внешних потребителей (получателей, адресатов).

Глава 2 «Принципы государственного управления»

Государственное управление осуществляется на основании следующих принципов:

1) Принцип законности – осуществление деятельности органами государственного управления на основе, во исполнение и в порядке, предусмотренном законом, для реализации политики государства.

2) Принцип результативности и эффективности государственного управления

Принцип результативности и эффективности государственного управления складывается из трех компонентов – принцип управления по результатам, принцип соблюдения и полноты управленческого цикла и принцип экономической эффективности.

Принцип управления по результатам заключается в одновременном соблюдении критериев комплексности, ответственности, публичности, альтернативности, экономичности. Определение результатов должно осуществляться по правилу пяти балансов: баланс интересов всех сторон, баланс интересов настоящего и будущего, баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, баланс поддержки инициативы и оценки достижений и рисков, баланс ответственности за результат и свободы администрирования. Принцип соблюдения и полноты управленческого цикла означает, что подготовка и реализация управленческого решения должна проходить все обязательные стадии – подготовка и принятие решения, организация и исполнение, мониторинг, контроль и оценка, ответственность за выявленные

нарушения. Принцип экономической эффективности – необходимость достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов (финансовых, кадровых, информационных и пр.) в соответствии с документами стратегического, тактического и оперативного планирования, разрабатываемыми в рамках планирования.

3) Принцип оптимальной организации органов государственного управления включает такие составляющие, как компетентность, организация системы органов государственной власти по предметам ведения, принцип сочетания централизации и децентрализации.

4) Принцип ответственного функционирования государственного управления складывается из подотчетности, обоснованности управленческих решений, ответственности субъектов (органов) государственного управления, открытости, антикоррупционности.

5) Принцип обеспечения участия общества (граждан, их объединений и организаций) в государственном управлении.

Необходима также статья, устанавливающая приоритет принципов над остальными нормами законопроекта (например: Принципы имеют прямое действие. В случае противоречия нормы закона принципу, применяется принцип).

Глава 3 «Качество государственного управления»

Качество государственного управления достигается осуществлением результативного и эффективного государственного управления. Учитывая, что имеются стандарты ИСО, определяющие качество управления, на соблюдение которых уже ориентируются федеральные органы исполнительной власти, в законопроект может быть введена норма, отсылающая к этим стандартам (например – органы исполнительной власти ориентируются в своей деятельности по осуществлению государственного управления на стандарты ИСО).

Результаты государственного управления определяются в соответствии с правилом пяти балансов: баланс интересов всех сторон, баланс интересов настоящего и будущего, баланс ожидаемых результатов и имеющихся

ресурсов, баланс поддержки инициативы и оценки достижений и рисков, баланс ответственности за результат и свободы администрирования.

Качество государственного управления обеспечивается высоким уровнем организации государственного управления. Это означает необходимость обоснования построения системы органов исполнительной власти, правильного установления компетенции органов, формирования управленческого персонала, ресурсного обеспечения, введения административных регламентов и иных административных процедур, ориентации всех компонентов организации государственного управления, всех стадий управленческого цикла на достижение общественно значимых конечных результатов.

Качество государственного управления проявляется в достижении ожидаемых конечных общественно значимых результатов.

В законопроекте также должны быть законодательно зафиксированы требования к показателям результативности государственного управления, основанные на апробированных в международной и российской практике критериях SMART, в том числе:

- адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи государственного управления и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи);

- точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах);

- объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов государственного управления к искажению результатов);

- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки);

- однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) сферах (объектах) государственного управления, а также с показателями, используемыми в международной практике);

- своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (в первые пять лет действия федерального закона - не позднее 15 дней после окончания отчетного периода, а в перспективе – в режиме «on-line»).

Инструментами обеспечения качества государственного управления являются:

- гражданские нормотворческие инициативы,
- публичные слушания,
- обеспечение качества проектов нормативных правовых актов (оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная экспертиза, консультации),

- обеспечение качества правоприменения (мониторинг, оценка фактического воздействия, оценка качества оказания государственных услуг),

- оценка эффективности органов государственной власти и др.

Глава 4 «Институциональные основы государственного управления»

Систему государственного управления образует совокупность субъектов государственного управления, деятельность которых направлена на управление объектами государственного управления (отраслями экономики и социальной сферы, а также территориями в целом) для достижения целей и задач государственного управления.

В данной главе необходимо определить систему федеральных органов исполнительной власти. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства (возможный вариант – федеральные службы именовать надзорами). Структура федеральных органов исполнительной власти определяется Президентом РФ после его избрания. Одним из способов достижения системности и стабильности в организации федеральных органов исполнительной власти может стать норма, согласно которой изменения в структуру ФОИВ могут вноситься Президентом после одобрения нового программного документа.

Законопроект будет включать статьи, посвященные территориальным органам ФОИВ (возможный вариант – создание единых органов государственного управления по предметам совместного ведения), статью, посвященную статусу других органов государственного управления (в части их наделения публичными полномочиями).

В рамках установления общих требований к организационной структуре органов государственного управления всех уровней и к их структурным подразделениям законопроектом должны быть даны определения структурных подразделений органов государственного управления: «департамент», «управление», «отдел», а также должны быть сформулированы основные требования к соотношению управленческого, основного и административного персонала и соответствующих структурных подразделений.

Под структурой государственного органа обычно понимается, из каких подразделений он состоит, какие должности в нем предусмотрены. Разумеется, все это предопределяется компетенцией органа в каждом конкретном случае. Тем не менее, необходимо использовать возможности унификации внутреннего устройства органов исполнительной власти.

В этой связи целесообразно на уровне федеральных органов исполнительной власти провести четкое разграничение, в основе которого лежит тезис, что компетенция органа «распределяется» между его структурными подразделениями.

Министерства состоят из департаментов, федеральные службы и агентства – из управлений. Таким образом, департамент – структурное подразделение федерального министерства, образованное и реализующее компетенцию министерства по отдельному направлению его деятельности. Управление – структурное подразделение федерального агентства (службы), образованное и реализующее компетенцию агентства (службы) по отдельному направлению его деятельности. В свою очередь, департаменты и управления подразделяются на отделы. Отдел – структурное подразделение внутри департамента (управления), обеспечивающее реализацию компетенции в рамках отдельного направления деятельности. В положении о департаменте (управлении) ясно формулируются цели и необходимые результаты его деятельности.

В данной главе перечисляются возможные органы государственного управления, выполняющие публичные полномочия в соответствии с законом напрямую или по договору о делегировании. Возможный вариант – цель осуществления государственного управления должна быть специально указана в учредительных документах организации.

Глава 5 «Функционирование органов государственного управления»

В законопроекте регламентируется весь цикл государственного управления, его состав, а также устанавливаются требования к его стадиям.

Цикл государственного управления – завершенная последовательность повторяющихся действий субъектов государственного управления,

направленных на достижение поставленных целей и задач государственного управления.

К действиям (стадиям) замкнутого цикла государственного управления относятся:

- прогнозирование;
- принятие управленческих решений, в том числе планирование деятельности органов государственного управления (стратегическое, тактическое и оперативное);
- организация деятельности органов государственного управления;

Здесь необходимо отметить, что основным инструментом реализации государственной политики должны стать государственные программы, а основным механизмом их реализации - внедрение проектного управления.

При этом под «проектом» в данном законопроекте должен подразумеваться комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений в рамках реализации государственной программы (а в отдельных случаях и при осуществлении непрограммной деятельности).

Проекты классифицируются на приоритетные, внутренние и внешние.

К приоритетным проектам относятся ключевые проекты с точки зрения достижения целей государственного управления, находящиеся под непосредственным контролем руководителя органа государственного управления.

К внутренним проектам относятся проекты подразделений органа государственного управления, находящиеся под контролем заместителя руководителя органа государственного управления или руководителя структурного подразделения.

К внешним проектам относятся проекты, находящиеся в ответственности внешних субъектов государственного управления, но подконтрольные органу государственного управления, или в которых орган государственного управления принимает участие.

В целях эффективного управления и обеспечения выполнения целей органа государственного управления проекты могут объединяться в портфели проектов.

- мониторинг и контроль деятельности органов государственного управления, включая вопросы оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления;
- ответственность за результаты деятельности субъектов государственного управления, в том числе персонификация ответственности органов государственного управления за результаты своей деятельности;
- ответственность за нарушения, допущенные органами государственного управления.

Законопроект определяет, что управленческий цикл может быть плановым и «порученческим». При этом необходимо ввести правило, согласно которому поручение не может менять базовый цикл, а только корректировать его.

С учетом того, что основная нагрузка государственного управления приходится на органы исполнительной власти, в данном разделе целесообразно урегулировать основные формы их деятельности – издание актов и заключение договоров. Соответственно различаются административные акты (акты органов исполнительной власти) и административные договоры.

Административный акт (акт органа исполнительной власти) должен отвечать следующим требованиям: быть законным, целесообразным, обоснованным и оперативным.

Административный договор - заключаемое в общественно значимых (управленческих) целях соглашение, в котором хотя бы одним из субъектов является орган исполнительной власти. Пример - соглашения о взаимодействии, заключенные федеральными органами исполнительной

власти и органами государственных внебюджетных фондов с уполномоченным многофункциональным центром.

Содержательно деятельность органов управления заключается в выполнении государственных функций. Государственная функция – основное направление деятельности государства в целях достижения заранее известного (ожидаемого) результата.

Государственная услуга – деятельность по реализации государственной функции, осуществляемая по запросу заявителя (гражданина или организации). В разграничении государственных функций и услуг применительно к возможностям их делегирования возможны два варианта.

Вариант 1. Ввести понятие публичных функций как общезначимых направлений деятельности и государственных функций как разновидности публичных, которые могут осуществлять только органы государственной власти. Соответственно публичные функции могут осуществляться и субъектами, к органам власти не относящимся (в частности, оказание услуг).

Вариант 2. Сделать акцент на возможность делегирования государственных функций. Государственная функция – направление общезначимой деятельности государства, осуществляемое органом государственной власти в рамках компетенции. Государственная услуга – запросная реализация государственной функции (по запросу заявителя) органом государственной власти в рамках компетенции или осуществление полномочия по реализации государственной функции иным субъектом в порядке делегирования. Таким образом, и государственная функция, и государственная услуга могут иметь иных субъектов кроме органов власти, но только при соблюдении процедуры делегирования.

В обоих случаях ключевым элементом является компетенция органа власти, которая в общем виде определяется как система властных полномочий (прав и обязанностей) органа государственной власти. Более конкретно компетенция включает в себя такие элементы, как соответствующий орган исполнительной власти, легально установленный предмет, деятельность и объем полномочий (прав и обязанностей), формы взаимоотношений с

другими субъектами и участниками государственного управления, основания и виды ответственности.

В правовом регулировании компетенции необходимо соблюдать правила, которые нужно закрепить в федеральном законе. Имеются в виду правила:

а) об обязательности реализации органом исполнительной власти своих полномочий;

б) о пределах усмотрения как легальной возможности делать выбор между альтернативными способами реализации своей компетенции, если иное не установлено в императивной форме;

в) ни один государственный орган не может вмешиваться в компетенцию другого органа, кроме случаев нарушения законности;

г) в случае бездействия органа исполнительной власти или ошибочного выполнения им своих полномочий Правительство РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти, а глава республики и губернатор субъекта РФ – в отношении органов исполнительной власти субъекта РФ могут принять решение о замене руководителей и т.п.

Полномочия как ядро компетенции следует группировать как:

а) распорядительные (установить, решить, определить и т.п.);

б) аналитические (информационные и т.п.);

в) координационные (согласовать и т.п.);

г) контрольные (проверять, заслушивать отчеты и т.п.).

Можно выделить следующие юридические формы принятия управленческих решений: «самостоятельно», «по согласованию», «предварительно», «совместно», «во исполнение». Полномочия такого рода можно использовать для определения разных видов компетенций субъектов государственного управления и способов их взаимоотношений между собой и с другими субъектами и участниками.

В данной главе приводится классификация государственных функций:

- Планирование;
- Принятие нормативных актов;

- Государственный контроль;
- Оказание государственных услуг;
- Управление государственным имуществом;
- Регистрация;
- Разрешительная деятельность;
- Принятие индивидуальных управленческих решений.

Ввиду объема и разнообразия вопросов, регулируемых в рамках функционирования органов государственного управления, возможным вариантом структуры законопроекта является его разделение на разделы, и только затем – на главы. В этом случае «Функционирование органов государственного управления» претендует на отдельный раздел, состоящий из глав. В данном разделе целесообразно также предусмотреть отдельную главу, посвященную подотчетности органов государственного управления, сообразно общему правилу, что каждый орган государственного управления подотчетен. При этом органы исполнительной власти подотчетны, как правило, по вертикали, а высшие органы исполнительной власти – законодательным органам. Органы государственного управления, не являющиеся органами власти, подотчетны органам исполнительной власти, в реализации публичных полномочий которых они задействованы.

Особо необходимо обозначить ответственность органов государственного управления. Ответственность должностных лиц может быть уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной. Институт дисциплинарной ответственности при этом должен быть выведен за рамки конкретного органа управления (возможный вариант – по примеру квалификационных коллегий судей). Возможно введение элементов финансовой ответственности за дисциплинарные проступки (депремирование и пр.). Ответственность органов государственного управления, во-первых, наступает за результаты деятельности (их недостижение), во-вторых, перед гражданином (юридическим лицом), неудовлетворенным качеством или результатом осуществления государственной функции.

Глава 6 «Организация взаимодействия в процессе государственного управления»

Данную главу открывает статья, посвященная приоритетам межведомственного взаимодействия, среди которых - обеспечение оперативности государственного управления и реализация запрета требовать документы, уже имеющиеся у других органов государственного управления (безотносительно к тому, являются ли они органами власти). Как отмечалось, одной из целей организации межведомственного взаимодействия является снижение бремени на заявителя (гражданина или организацию), а именно принцип информационной экономии – если информация о заявителе известна и доступна в других органах государственного управления, она не может быть запрошена у него повторно.

Если порядок межведомственного взаимодействия в определенной мере регулируется на подзаконном уровне в отношении федеральных органов исполнительной власти, то взаимодействие федерального уровня и субъектов РФ, а также с организациями, не являющимися органами власти, представляет законодательный пробел. На уровне проектируемого законопроекта достаточно ввести общие приоритеты осуществления такого взаимодействия (оперативность и информационная экономия). Данный подход выводит взаимодействие за пределы только межведомственного, поэтому целесообразно вести речь об организации взаимодействия в процессе государственного управления.

Глава 7 «Организация «электронного» и информационного обеспечения государственного управления»

Электронное государственное управление позволяет обеспечить реализацию принципа открытости (открытые данные в государственном управлении, реализация конституционного права граждан на получение информации). Законопроект должен ликвидировать законодательный пробел, связанный с формальным отсутствием обязанности у организаций, не являющихся органами власти, предоставлять гражданам сведения социальной значимости и информацию, затрагивающую их права. Законопроектом

закрепляется приоритет электронного документооборота, а также предоставления государственных услуг в электронном виде. Для этого в данном законопроекте нужно закрепить норму о приоритете простой электронной подписи при оказании государственных услуг в электронном виде.

Результативная ориентированность информационного обеспечения государственного управления требует определения перечня сведений, используемых в целях принятия управленческих решений. Под такими сведениями понимаются данные о планируемых (ожидаемых) и фактически достигнутых результатах:

- реализации государственной политики, характеризующих состояние и развитие экономики, социальной сферы, национальной безопасности, в соответствии с документами стратегического планирования и требованиями, установленными в законодательстве о стратегическом планировании;

- деятельности органов государственного управления, их структурных подразделений, подведомственных организаций;

- деятельности государственных служащих и иных работников органов государственного управления.

Применительно к информационному обеспечению устанавливается принцип независимости сбора данных о конечных общественно значимых результатах реализации государственной политики и деятельности органов государственного управления от органов государственного управления, результаты деятельности которых оцениваются на основе таких данных. Нормами законопроекта устанавливаются требования о периодичности сбора данных, используемых в целях принятия управленческих решений в государственном управлении, а также предельные сроки формирования статистических данных.

Глава 8 «Ресурсы государственного управления»

В отношении бюджетных ресурсов в законопроекте устанавливается приоритет планового и эффективного расходования бюджетных средств.

В рамках регламентирования вопросов кадров государственного управления в законопроекте необходимо реализовать две цели.

Во-первых, приравнять к государственным служащим в части ограничений, связанных с государственной службой, лиц, замещающих государственные должности и сотрудников уполномоченных организаций, выполняющих публичные полномочия, в целях исключения конфликта интересов в процессе осуществления государственного управления;

Во-вторых, распространить на все перечисленные категории работников нормы об ответственности должностных лиц органов государственной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации // Москва, 2014 – 96 с. URL: <http://ssrn.com/abstract=2608869>

2 Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2005 – 2008 годах // Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р

3 Юридическая энциклопедия. М., 2001.

4 Правительство России. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 25.10.2015)

5 Талапина Э.В. Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право. 2015. № 5. С.40-47.

6 Медведев Д.А. Конституция, функции Правительства России и эффективные технологии управления // Закон. 2013. N 12. С. 32 - 40.

7 Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2

8 Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: - Издательский дом «Дело», 2014 – 176 с.