

О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации

ЮЖАКОВ Владимир Николаевич, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Российская Федерация, 119571, г. Москва, просп. Вернадского, 82
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

АЛЕКСАНДРОВ Олег Владимирович, эксперт Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Российская Федерация, 119571, г. Москва, просп. Вернадского, 82
E-mail: aleksandrov@cefc.ru

ТАЛАПИНА Эльвира Владимировна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Российская Федерация, 119571, г. Москва, просп. Вернадского, 82
E-mail: talapina@hotmail.com

Исследуется проблема правового обеспечения повышения качества российского государственного управления. Основные выводы исследования: 1) низкое качество современного российского государственного управления в значительной мере связано не только с недостатками отдельных регулирующих его нормативных правовых актов, но и в целом с несистемностью его правового регулирования; 2) системность правового регулирования российского государственного управления может быть обеспечена путем разработки и принятия федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации». Представлены предложения по концепции этого базового и системообразующего законодательного акта. Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы «Анализ полноты и достаточности правового регулирования процесса государственного управления и разработка концепции федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации», выполненной Центром технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований в рамках государственного задания РАНХиГС в 2014 году.

Ключевые слова: государственное управление, государственные услуги, государственные функции, органы исполнительной власти, органы государственного управления, управление по результатам, административная реформа.

On Consistency of Legal Regulation of State Administration in the Russian Federation

V. N. Yuzhakov, doctor of philosophy, professor

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

O. V. Aleksandrov

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia
E-mail: aleksandrov@cefc.ru

E. V. Talapina, PhD in law

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia

E-mail: talapina@hotmail.com

The article explores the problem of legal coverage for quality improvement of the Russian state administration. The main conclusions of the research are as follows: 1) the low quality of the current Russian state administration is to a great extent related not only to the shortcomings of certain regulatory legal acts, but also in general to the lack of consistency in its legal regulation; 2) consistency of legal regulation of the Russian state administration can be ensured through drafting and adoption of the federal law on the basics of state administration. The author provides suggestions on the concept of the basic, backbone federal law "On the Basics of State Administration in the Russian Federation". The article was written following the results of the research work "Analysis of completeness and sufficiency of legal regulation of the state administration process and concept development for the federal law on state administration in the Russian Federation", executed by the Center of State Administration Technologies with the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration as part of the RANEPА's government task in 2014.

Keywords: state administration, government services, state functions, executive authorities, state administration bodies, result-based management, administrative reform.

DOI: 10.12737/11760

Низкое качество государственного управления в Российской Федерации уже не первое десятилетие признается как гражданами, руководством страны и экспертным сообществом, так и международными организациями одной из ключевых причин многих современных российских проблем в экономике, в сфере обеспечения качества жизни и безопасности россиян.

В XXI в. в России было предпринято немало попыток повысить качество государственного управления в ходе административной и бюджетной реформ, реформирования государственной службы, местного самоуправления, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, путем разработки комплекса мер по борьбе с коррупцией, принятия законодательных актов, закрепляющих новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления или устанавливающих необходимость их разработки, принятия и внедрения, а также требования к ним.

Повышение качества государственного управления, его результативности и эффективности остается одной из главных задач, стоя-

щих перед Российским государством.

Насколько качество государственного управления зависит от его правового регулирования? Для ответа на этот вопрос был проанализирован международный, зарубежный и российский опыт правового регулирования государственного управления¹.

Анализ международного и зарубежного опыта позволил констатировать, что при всех различиях, во-первых, практически везде в мире признана необходимость целенаправленного правового урегулирования процесса государственного управления, во-вторых, существует вектор повышения системности правового регулирования государственного управления, которое подчинено единой логике формирования надлежащего (качественного, «хорошего») государственного управления. Эта логика подтверждается и подкрепляется актами международного уровня, среди которых наиболее распространена методика Ор-

¹ Подробнее об этом см.: *Талапина Э. В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3, 4.*

ганизации Объединенных Наций по оценке «хорошего» (надлежащего) государственного управления (Good Governance)². В свою очередь, логика содействия качественному государственному управлению в значительной мере как на международном уровне, так и во многих странах связана с формированием системной правовой основы ориентации процесса государственного управления на достижение результатов³.

Анализ российского опыта правового регулирования государственного управления показал, что в рамках административной и иных реформ государственного управления предложены многочисленные инструменты «качественного государственного управления», которые уже подвергаются правовому регулированию. Однако, несмотря на это, нет ни единого акта, ни взаимосвязанных актов, регулирующих государственное управление как процесс ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Вопросы государственного управления регулируются различными нормативными правовыми актами разного уровня. Они нередко вступают в противоречие друг с другом, не связаны едиными принципами государственного управления. Многие из них неполно и противоречиво регулируют вопросы государственного управления, что порождает неоднозначную практику их применения.

Ни в одном законодательном акте не рассматриваются все стадии государственного управления — подготовка и принятие решения, в том числе планирование, организация исполнения и наделение компетенцией, непосредственное исполнение, мони-

торинг и контроль результата, коррекция принятых решений (планов). Отсутствует и законодательный акт, устанавливающий достаточно согласованные друг с другом требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления. При этом, несмотря на формирование отдельных инструментов и механизмов, работающих на освоение деятельности органов государственной власти принципа управления по результатам, для перехода к государственному управлению по результатам необходимо законодательно установить требования, предусматривающие ориентацию всех механизмов и звеньев государственного управления на достижение результата⁴.

В целом проведенный анализ позволяет констатировать, что большая часть проблем низкого качества государственного управления в современной России обусловлена не только пробелами и противоречиями правового регулирования отдельных вопросов государственного управления, но и несистемным характером правового регулирования российского государственного управления в целом.

Между тем само понятие «государственное управление» в настоящее время наполняется новым смыслом, что наглядно иллюстрирует Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В новой модели российского государственного управления предполагаются в том числе более последовательная ориентация всех звеньев государственного управления на достижение понятных общественно значимых результатов; высокая доля общественного участия, что неминуемо требует

² URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

³ Об этом также см.: Александров О. В., Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н., Южаков В. Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1.

⁴ Подробнее см.: 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., 2014.

разработки новых механизмов взаимодействия государства и общества в управленческих целях. Сфера общественных отношений в области государственного управления нуждается в единообразном регулировании.

Преодолеть несистемность правового регулирования государственного управления можно и целесообразно, разработав и приняв федеральный закон о государственном управлении.

В отношении статуса и роли проектируемого федерального закона в повышении системности регулирования российского государственного управления были сформулированы различные подходы.

Первый подход предусматривает кодификацию российского законодательства по вопросам государственного управления — разработку федерального закона о государственном управлении в форме Кодекса о государственном управлении в Российской Федерации. Соответственно, проектируемый законопроект должен обеспечить исчерпывающее законодательное регулирование российского государственного управления, в том числе заменить все действующие законодательные акты по вопросам государственного управления.

Второй подход предполагает разработку федерального закона «О принципах государственного управления в Российской Федерации», устанавливающего основные принципы российского государственного управления и требования по их реализации. В этом случае повышение системности правового регулирования российского государственного управления должно обеспечиваться за счет применения проектируемого федерального закона в качестве базового закона для действующих и проектируемых законов отраслевого и функционального содержания. Более корректно в этом случае будет определено и соотношение федерального законодательства и законодательства субъ-

ектов РФ применительно к сфере государственного управления (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ).

Третий подход, сформулированный в результате обсуждения первых двух подходов, также предусматривает разработку федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации, но как базового, системообразующего закона для действующих и проектируемых законов по вопросам государственного управления. На основе установления в проектируемом федеральном законе основных принципов российского государственного управления и требований по их реализации предполагается регулирование и ряда ключевых, требующих взаимной согласованности вопросов организации процесса государственного управления.

В качестве основы для разработки концепции федерального закона был принят еще один подход, в рамках реализации которого системность правового регулирования государственного управления наряду с установлением основных принципов российского государственного управления должна обеспечиваться в том числе путем установления взаимоувязанных базовых требований к управленческому циклу государственного управления, ко всем его этапам (стадиям), к составу и организации исполнения государственных функций, к основным инструментам и механизмам государственного управления.

Для реализации проектируемого федерального закона потребуется привести в соответствие с ним действующие законодательные акты по вопросам государственного управления. Он должен также стать системообразующим стимулом и гарантом взаимосогласованных решений, в том числе тех вопросов, которые оказались трудноразрешимыми в рамках различных направлений реформирования (развития, совершенствования) государственного управления.

Проектируемый федеральный закон должен установить единые тре-

бования к качественному управлению и создать действенные правовые механизмы их реализации, а именно правовую основу формирования новой модели российского государственного управления. Устанавливаемая система норм должна создать правовые условия достижения необходимого качества государственного управления, в том числе ожидаемого уровня его результативности и эффективности.

В соответствии с выбранным подходом предложено рабочее наименование проектируемого федерального закона — «Об основах государственного управления в Российской Федерации» и подготовлена его концепция.

Концептуальным отличием данного законопроекта от действующих нормативных правовых актов в данной сфере является создание единого акта, регулирующего весь цикл государственного управления — от принятия решения, организации и планирования до мониторинга и контроля.

Основная идея предлагаемого законопроекта — повышение системности правового регулирования государственного управления путем создания совокупности норм и правил (требований к ним), обеспечивающих единый эффективный и взаимосвязанный процесс государственного управления — от организации и планирования до мониторинга и контроля, позволяющий решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности.

Стратегической целью проектируемого федерального закона может быть повышение качества государственного управления (обеспечение качественного государственного управления), в том числе его результативности и эффективности, за счет принятия согласованных базовых норм, устанавливающих взаимосвязанные требования к организации государственного управления, ко всем стадиям его управленческого цикла, к составу и исполнению госу-

дарственных функций, инструментам и механизмам государственного управления.

Основными задачами такого законопроекта могут быть установление базовых требований к результатам, результативности и эффективности государственного управления в Российской Федерации (в том числе к персонификации ответственности органов государственного управления за результаты своей деятельности), к управленческому циклу государственного управления (к его стадиям и этапам); единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления, к инструментам и механизмам государственного управления; базовых требований к работе с персоналом государственного управления, в том числе с государственными служащими (к управлению персоналом государственного управления), к постановке и реализации задач по совершенствованию, реформированию и развитию государственного управления, а также к оптимизации расходов бюджетов всех уровней на государственное управление (за счет установления единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления).

В перечень вопросов государственного управления, регулируемых предлагаемым федеральным законом, могут войти следующие.

1. Правовая идентификация государственного управления (определение государственного управления; соотношение государственного управления и государственной власти; определение места и роли государственного управления в деятельности государства и органов государственной власти; соотношение государственного управления, политики и нормотворчества; соотношение государственного управления и

государственного регулирования). Предполагается принятие универсального (не для целей только одного федерального закона) определения понятия «государственное управление». При этом в качестве базового определения предлагается взять определение экспертов ООН (1970 г.) и сформулировать его таким образом: «Государственное управление — это процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления»⁵.

2. Цели, задачи и ограничения государственного управления (под которыми предлагается понимать цели и задачи государства, которые должны быть сформулированы в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации).

3. Объекты и субъекты государственного управления (включая определение объектов и субъектов государственного управления и их состава; установление институциональных основ государственного управления; установление базовых требований к формированию системы органов государственного управления). Так, субъектами государственного управления предлагается определить органы государственного управления (обладающие властными полномочиями, а также иные органы государственного управления), государственные учреждения, хозяйственные общества с государственным участием, а объектами государственного управления — отрасли и территории.

⁵ Как известно, российское законодательство не содержит единого нормативного определения государственного управления. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с пометкой «для целей настоящего закона» приводится следующее определение: «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (ст. 3).

4. Основные принципы государственного управления и требования к их реализации (принцип компетентности, регламентации, принцип управления по результатам, принцип экономической эффективности бюджетных расходов, принцип организации системы органов государственного управления по предметам ведения, принцип открытости, принцип обоснованности и оптимальности управленческих решений, принцип обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц, принцип участия общества (граждан и их организаций) в государственном управлении, принцип антикоррупционности, принцип технологичности).

5. Качество государственного управления, его показатели и требования к уровню качества государственного управления.

6. Определение результатов, показателей результативности и эффективности государственного управления, а также требований по их установлению и достижению.

7. Типы государственных функций и требования к организации их исполнения и ее правовому регулированию.

8. Цикл государственного управления, базовые требования к циклу государственного управления, его этапам (стадиям). К стадиям замкнутого цикла государственного управления следует отнести прогнозирование; принятие управленческих решений, в том числе планирование деятельности органов государственного управления: стратегическое, тактическое и оперативное; организацию деятельности органов государственного управления; мониторинг и контроль деятельности органов государственного управления, включая вопросы оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления; ответственность за результаты деятельности субъектов государственного управления.

9. Требования к финансированию государственного управления и его оптимизации.

10. Состав (система) базовых методов, инструментов и механизмов государственного управления и основных требований к ним.

11. Инновации, совершенствования и реформирование в государственном управлении.

12. Базовые требования к деятельности должностных лиц и иного персонала государственного управления.

13. Базовые требования к формированию системы органов государственного управления (институциональные основы государственного управления).

14. Общие требования к внутренней организационной структуре органов государственного управления всех уровней и к их структурным подразделениям. Должны быть даны определения структурных подразделений органов государственного управления: «департамент», «управление», «отдел», а также сформулированы основные требования к соотношению управленческого, основного и административного персонала и соответствующих структурных подразделений.

15. Требования к защите прав и законных интересов частных лиц, в том числе обжалованию решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

16. Механизмы обеспечения открытости деятельности органов государственного управления и участия граждан и их организаций в принятии и реализации их решений.

17. Требования по снижению коррупционных рисков и противодействию коррупции.

Действие проектируемого федерального закона должно распространяться на субъекты государственного управления (органы государственного управления, государственные учреждения, государственные корпорации, а также хозяйственные общества с государственным участием); негосударственные субъекты, участвующие в государственном управлении; на лиц, замещающих государственные должности; лиц, замещающих должности государственной гражданской служ-

бы, а также лиц, замещающих иные должности в органах государственного управления и иных субъектах государственного управления, выполняющих делегированные им в установленном порядке функции государственного управления.

Проектируемый федеральный закон направлен на создание правовых условий реализации установленных прав и повышения качества установленных обязанностей лиц, участвующих в реализации функций государственного управления. Установление дополнительных прав и обязанностей указанных лиц может быть предложено при разработке проектируемого федерального закона при установлении требований к реализации основных принципов государственного управления.

Реализация проектируемого федерального закона потребует также внесения изменений в Гражданский кодекс РФ, в Бюджетный кодекс РФ, в Кодекс РФ об административных правонарушениях, в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации», в законодательство, регулирующее организацию исполнения типов государственных функций, в законодательство о государственной службе, отраслевое законодательство (градостроительное, лесное, земельное и проч.) в части отражения управленческих аспектов и иные законодательные акты Российской Федерации, а также нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации государственного управления.

Такая концепция проектируемого федерального закона позволила бы, основываясь на общемировом опыте, повысить системность правового регулирования российского государственного управления и решить общую для всех стран проблему правового обеспечения качественно — результативного и эффективно — государственного управления. Принятие системообразующего фе-

дерального закона должно создать правовую основу новой модели российского государственного управле-

ния, ориентированной на постоянное повышение его результативности и эффективности.

Библиографический список

Александров О. В., Добролюбова Е. И., Ключкова Е. Н., Южаков В. Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1.

Талапина Э. В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3, 4.

Южаков В. Н., Александров О. В., Добролюбова Е. И., Ключкова Е. Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М., 2014.

Правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности в инвестиционной сфере при осуществлении капитальных вложений

ДЕМЕНТЬЕВА Ольга Александровна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела экономико-правовых механизмов развития федеративных отношений и местного самоуправления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: deola@mail.ru

Рассматриваются вопросы федерального законодательства об инвестициях в объекты капитального строительства, в частности принципы градостроительной и инвестиционной деятельности, правила принятия и исполнения решений в сфере строительства и капитального ремонта, порядок взаимодействия органов публичной власти, субъектов инвестиционной деятельности и граждан. На основе анализа федеральных законов об инвестиционной деятельности и Градостроительного кодекса Российской Федерации сделан вывод о необходимости системной корректировки законодательства в этой сфере экономической деятельности. Такая корректировка должна затронуть два важнейших направления. С одной стороны, населению публично-правовых образований должна быть обеспечена достойная среда жизнедеятельности. Достижение этой цели обеспечит нахождение баланса интересов населения и субъектов инвестиционной деятельности в нормативах градостроительного проектирования и публичных процедурах принятия всех градостроительных решений. С другой стороны, необходима гарантия соблюдения законных интересов инвесторов, проявляющаяся в установлении однозначных законодательных норм, обеспечивающих защиту их инвестиций.

Ключевые слова: органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты инвестиционной деятельности, нормативы градостроительного проектирования, исчерпывающий перечень процедур.

Legal Mechanisms of Interaction of Public Authorities and Local Governments with Economic Operators in the Investment Sphere in the Context of Capital Investments

O. A. Dement'eva, PhD in law

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: deola@mail.ru