

Зайцева О. Н. О необходимости введения понятия «риски адекватности информации» // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 1—3.

Солонько О. Практические аспекты анализа информационных рисков в современных информационных технологиях // *Современные измерения на торговский бизнес коммуникация между наука и практика*. Т. 1. Свищов, 2011.

Шарапов А. В. Проблема определения информационных рисков. URL: [http://www.pvti.ru/data/file/bit/bit\\_2\\_2010\\_15.pdf](http://www.pvti.ru/data/file/bit/bit_2_2010_15.pdf) (дата обращения: 09.07.2015).

---

---

## О проекте федерального закона об основах государственного управления\*

*ТАЛАПИНА Эльвира Владимировна*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

E-mail: [igpran@rambler.ru](mailto:igpran@rambler.ru)

Представлены предложения к проекту федерального закона об основах государственного управления, позволяющие создать целостное законодательное регулирование в этой сфере. Положения законопроекта направлены на повышение качества государственного управления за счет его результативности и эффективности, а также систематизации инструментов обеспечения качества управления. Устанавливаются принципы управления и основы организации исполнительной власти. Урегулируются основные формы деятельности органов исполнительной власти — издание актов и заключение договоров. Предлагается закрепить требования законности, обоснованности, целесообразности и оперативности актов органов исполнительной власти. Законопроект должен определить основы взаимодействия в процессе государственного управления, основные приоритеты электронного государственного управления. Автор полагает, что принятие такого федерального закона могло бы стать началом нормативной систематизации в сфере государственного управления, ориентируя все действующие законодательные акты на единое понимание и регулирование осуществления государственного управления, а также задавая тон развитию нормотворчества в рассматриваемой области.

Ключевые слова: государственное управление, проект закона, качество управления, принципы.

### **About the Federal Law Draft on the Bases of Public Administration**

*E. V. TALAPINA*, candidate of legal sciences

The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

10, Znamenka st., Moscow, Russia, 119019

E-mail: [igpran@rambler.ru](mailto:igpran@rambler.ru)

The proposals on the federal law draft on bases of public administration, designing to create a complete legislative regulation in this sphere are given. The provisions of this law draft are directed on improvement of quality of public administration, including its effectiveness and efficiency, and also systematization of instruments of quality management ensuring. The principles of public administration and bases of the executive power organization are established. The main forms of executive authorities'

---

\* Статья подготовлена по итогам НИР «Разработка предложений по подготовке проекта федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации», выполненной при участии автора в рамках государственного задания 2015 г. РАНХиГС при Президенте РФ.

activity are the acts and the contracts. The author proposes to fix the rules of legality, validity, efficiency and responsiveness for executive authorities' acts. The draft law has to define interaction bases in the public administration, the main priorities of electronic public administration. The author supposes that adoption of this federal law could become the start point of legal systematization in the sphere of public administration, «having oriented» all existing acts on uniform understanding and regulation of public administration, and also having set the tone for development of rule-making in the considered sphere.

Keywords: public administration, law draft, quality of management, principles.

DOI: 10.12737/18033

Состояние нормативного правового регулирования в сфере государственного управления нельзя назвать однозначным. С одной стороны, великое множество правовых актов затрагивает эту сферу, с другой — регулирование это носит точечный характер и многие системообразующие понятия и механизмы остаются до сих пор необъясненными. Как это ни парадоксально, но государственному управлению как целостному процессу не посвящен ни один нормативный правовой акт.

В экспертном сообществе на это все чаще обращается внимание. Любопытно, что административная реформа подтолкнула к развитию отдельные компоненты, из которых складывается процесс качественного государственного управления, и даже привела к ощутимым результатам — результативность государственного управления, оказание государственных услуг, антикоррупционность и проч. При этом административная реформа (во всяком случае, ее значительный этап) не окончилась принятием крупного нормативного правового акта, «цементирующего» ее достижения и лучшие практики. Думается, что время не совсем упущено и появление федерального закона с условным названием «Об основах государственного управления»<sup>1</sup> могло бы обогатить законодательство в государственно-управленческой сфере.

Будущий закон мог бы композиционно складываться из следующих глав: 1. «Общие положения»; 2. «Прин-

ципы 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».

Остановимся подробнее на возможном содержательном наполнении такого закона. Имея в виду цель правового регулирования как создание правовых условий для осуществления качественного и результативного государственного управления, закон будет распространяться на деятельность всех субъектов, занятых осуществлением государственных функций, а не только на органы государственной власти. Соответственно, предмет регулирования закона может быть сформулирован следующим образом: федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления государственного управления, связанные с его организацией, планированием, координацией, функционированием в целях достижения конкретных результатов.

Несмотря на то что глава, посвященная расшифровке понятий и определений, является традиционной для федерального закона конструкцией, в данном случае необходимо подчеркнуть и обеспечить ее особое значение. В российских законах стала привычной поясняющая фраза, что разъяснение терминов дается «в целях настоящего федерального закона». В предлагаемом

<sup>1</sup> См.: В Академии обсудили закон об основах госуправления. URL: <http://cheb.ganepa.ru/new-akademii/item/2505>.

законе нужно от этого отойти и особо оговорить, что понятия и определения поясняются не в целях закона, а являются общесистемными для регулирования государственного управления в целом. Практически это возможно сделать двумя путями. Во-первых, просто отказать от употребления фразы «в целях настоящего закона». Во-вторых, сформулировав соответствующую коллизионную правовую норму (например: нормы о государственном управлении, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать нормам настоящего федерального закона, в том числе понятиям и определениям).

Предполагается, что ключевым понятием должно стать определение государственного управления. Если оно будет сформулировано точно и емко, сфера действия будущего закона не станет подвергаться сомнению. Предполагая головное, системообразующее место этого федерального закона в системе законов и подзаконных нормативных актов, посвященных государственному управлению, нужно исходить из того, что понятие государственного управления должно служить унификации государственно-управленческой деятельности. Представляется, что такое определение должно, во-первых, ориентировать весь процесс государственного управления на конкретный общественно значимый результат, во-вторых, учитывать феномен расширения круга субъектов, участвующих в государственном управлении (не только государственные организации, но и иные, негосударственные субъекты, чья роль в современном управлении увеличивается). Решить эту задачу можно через следующую формулировку: «Государственное управление — это процесс достижения общезначимых национальных целей и задач через органы государственной власти и уполномоченные ими организации, осуществляющие публич-

ные полномочия в порядке, предусмотренном федеральным законом».

Почему имеет смысл обозначить иные субъекты, участвующие в государственном управлении, через «организации, осуществляющие публичные полномочия»? Учитывая то терминологическое многообразие действующего законодательства, где подобные субъекты рассматриваются как организации, осуществляющие и публичные функции, и государственные полномочия, и поставленные перед государственными органами задачи, представляется наиболее разумным и дальновидным опереться на понятие «публичные полномочия». Дело в том, что в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ производится судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Подобным образом можно обеспечить связь материального и процессуального права и подчинить в полном объеме деятельность по осуществлению государственного управления судебному контролю.

Поясняя существенные элементы предлагаемого определения, необходимо остановиться на национальных целях и задачах. Здесь имеет смысл апеллировать к Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором многие задачи этой стадии государственного управления уже решены. Поэтому, понимая под целью государственного управления определенное заданное состояние общественных отношений в конкретной сфере управления, можно обозначить национальную цель как цель, установленную документом стратегического планирования, а национальную задачу — как задачу, установленную документом стратегического планирования.

Сказанное выше дает ответ на возможное возражение противников разработки закона о государ-

ственном управлении, которые наверняка укажут, что в сфере государственного управления уже действует множество законодательных актов и будущий закон способен либо внести еще большую путаницу, либо, понимаемый как декларация, вообще не имеет смысла. Думается, что будущий закон может быть довольно аккуратно связан с другими, уже действующими нормативными правовыми актами, он не только не испортит общей картины, но и сможет стать системообразующим, ориентируя другие, довольно разрозненные и противоречивые нормативные акты.

Обозначенная задача разрешается также посредством другого, не совсем привычного юридико-технического приема. Имеется в виду глава, посвященная принципам государственного управления. Она тоже вроде бы традиционная для российских законов, но в данном случае несет особую смысловую нагрузку. Поскольку законопроект создается в сфере, уже функционирующей и институционально обеспеченной, но не систематизированной, представляется наиболее предпочтительной композиция закона, в которой приоритет отдается принципам организации и реализации государственного управления. Это означает полноценное создание и существование норм-принципов. То есть в будущем законе принципы будут изначально сформулированы в виде правовых норм (как нормативные принципы), что обеспечит их единообразное понимание и реализацию на всей территории России, нормативный приоритет над остальными тематическими нормами, который, помимо прочего, станет перманентным, и не потребует судебного вмешательства в каждом конкретном случае. Кроме того, каждый принцип должен реализовываться в других нормах будущего закона, причем совершенно очевидным образом: например, принцип участия общества в государственном управлении — через нормы, регули-

рующие порядок проведения публичных слушаний, проведения независимых экспертиз и т. п.

Нормативность принципов государственного управления влечет еще одно правовое новшество, касающееся правил их применения. В отношении принципов проектируемым законом должна быть предусмотрена норма, отдающая им приоритет над всеми иными нормами законопроекта и других законов в сфере государственного управления (например, принципы имеют прямое действие; в случае противоречия нормы закона принципу, применяется принцип). Это позволит создать объединяющее начало для всех разрозненных в настоящее время нормативных актов, касающихся государственного управления. Иными словами, нормы закона не являются равноправными: нормы-принципы должны иметь приоритет. Такой подход позволяет избежать превращения главы о принципах в формальный атрибут нормотворчества.

По нашему мнению, государственное управление должно осуществляться на основании следующих принципов:

1) принцип законности — осуществление деятельности органами государственного управления на основе, во исполнение и в порядке, предусмотренных законом, для реализации политики государства;

2) принцип результативности и эффективности государственного управления;

3) принцип оптимальной организации органов государственного управления (он 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 органов государственного управ-

ления, открытости, антикоррупционности);

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

Нетрудно заметить, что некоторые из принципов являются сложносоставными, по сути, речь идет о группе принципов, объединенных по общему критерию. Покажем это на примере принципа результативности и эффективности государственного управления. Он складывается из трех компонентов — принцип управления по результатам, принцип соблюдения и полноты управленческого цикла и принцип экономической эффективности. Для понимания того, каким образом ориентировать государственное управление на получение определенных результатов, закону надлежит дать определение результата (в первой главе): результат государственного управления — выраженное количественно и (или) качественно последствие процесса государственного управления. Естественно, что системный подход диктует выстраивание целой иерархии результатов — от стратегических до непосредственных. Соответственно, вид результата государственного управления — характеристика результата с точки зрения его значимости для внешнего потребителя и масштаба реализации. Поэтому принцип управления по результатам предполагает целую систему требований к формулировке ожидаемых результатов (соблюдение критериев комплексности, ответственности, публичности, альтернативности, экономичности) и правил определения результатов.

Принцип соблюдения и полноты управленческого цикла означает, что подготовка и реализация управленческого решения должны 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 проч.) в соответствии с документами стратегического, тактического и оперативного планирования, разрабатываемыми в рамках планирования.

Содержание главы, посвященной *качеству государственного управления*, может различаться в зависимости от выбранного вектора общественно-государственного развития. Один из вариантов — ориентация деятельности по осуществлению государственного управления на международные стандарты ISO (ИСО). Дело в том, что Международная организация стандартизации разработала серию стандартов ИСО 9000, которая затрагивает различные аспекты управления качеством, предназначенные для использования организациями. В частности, стандартами данной серии установлены требования к системе менеджмента качества, проведению внутреннего и внешнего аудитов систем менеджмента качества. На их основе в России введены соответствующие ГОСТы. Уже есть примеры сертификации органов государственного управления (например, ФАС России, отдельных структурных подразделений Минэкономразвития России, региональных администраций) по стандартам ИСО 9000.

Этот путь избран партнером России по ЕАЭС — Казахстаном. В Республике Казахстан в настоящее время реализуется масштабный План нации — 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ. Институциональная реформа «Формирование подотчетного государства» предусматривает переход государственного управления к конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля. В связи с этим поставле-

на задача международной сертификации государственных услуг на соответствие стандартам менеджмента качества серии ИСО 9000.

Таким образом, поскольку многие органы исполнительной власти уже ориентируются на эти стандарты, в законе может быть введена норма, отсылающая к этим стандартам (например: органы исполнительной власти ориентируются в своей деятельности по осуществлению государственного управления на стандарты ИСО).

Другой вариант — более широкий подход к пониманию качества государственного управления, которое 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 ожидаемых конечных общественно значимых результатов. Таким образом, качество государственного управления достигается осуществлением результативного и эффективного государственного управления. Соответственно, нужно законодательно зафиксировать в законе требования к показателям результативности государственного управления (адекватность, точность, объективность, сопоставимость и др.).

Одновременно необходимо выстроить и законодательно закрепить систему инструментов обеспечения качества государственного управления, некоторые из них уже используются с разной степенью интенсивности и масштабности на основе подзаконных актов. К числу таких инструментов относятся: участие общества в определении объектов правового регулирования (гражданские нор-

мотворческие инициативы); обеспечение обоснованности управленческих решений (публичные слушания); обеспечение качества проектов нормативных правовых актов (оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная и иные экспертизы, консультации); обеспечение качества правоприменения (мониторинг, оценка фактического воздействия, оценка качества оказания государственных услуг); оценка эффективности органов государственной власти и др.

В части установления *институциональных основ государственного управления* необходимо определить систему федеральных органов исполнительной власти. На данный момент в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, что установлено Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Учитывая толкование Конституционного Суда о том, что Президент РФ может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти «до принятия соответствующих законодательных актов»<sup>2</sup>, именно в данном законе можно определить систему федеральных органов исполнительной власти. При этом структура федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом РФ, но по правилам, определенным будущим законом. Логично, если Президент РФ будет это делать сразу после его избрания (что в основном и происходит де-факто), при этом одним из способов достижения системности и стабильности в организации федеральных органов исполнительной власти может стать норма, согласно которой

<sup>2</sup> См. постановление КС РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статьи 71 (пункт «Г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

изменения в эту структуру могут вноситься Президентом после одобрения нового программно-стратегического документа. При этом нужно учитывать и то важное правило, которое сформулировал Конституционный Суд РФ в названном выше постановлении: «Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации. При этом, по смыслу статей 106 (пункт «а»), 114 (пункт «а» части 1) и 115 (часть 1), а также статьи 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год».

Учитывая фактическое разнообразие внутреннего устройства органов исполнительной власти, целесообразно законом определить структурные подразделения органов государственного управления: «департамент», «управление», «отдел».

Здесь же нужно очертить круг тех организаций, которые могут осуществлять публичные полномочия (в соответствии с прямым указанием закона или по договору о делегировании). Возможный вариант — цель осуществления государственного управления должна быть специально указана в учредительных документах организации.

Глава о *функционировании органов государственного управления* — квинтэссенция содержательного наполнения деятельности по осуществлению государственного управления. В частности, необходимо определить состав цикла государственного управления, предусмотрев возможность организации деятельности органов государственного управления как проектного управления. Для стабилизации управленческой деятельности целесообразно различать плановые и порученческие управленческие циклы. При этом необходимо ввести правило, со-

гласно которому поручение не может менять базовый цикл, а только корректировать его.

Поскольку содержательно деятельность органов государственного управления заключается в выполнении государственных функций, в будущем законе целесообразно классифицировать государственные функции как основные направления деятельности государства в целях достижения заранее известного (ожидаемого) результата. При этом государственная услуга — деятельность по реализации государственной функции, осуществляемая по запросу заявителя (гражданина или организации). Возможной классификацией государственных функций может быть: планирование; принятие нормативных правовых актов; государственный контроль; оказание государственных услуг; управление государственным имуществом; государственная регистрация; разрешительная деятельность.

С учетом того что основная нагрузка государственного управления приходится на органы исполнительной власти, в данном законе целесообразно урегулировать основные формы их деятельности — издание актов и заключение договоров. Соответственно, необходимо различать административные акты (акты органов исполнительной власти) и административные договоры. Поскольку на уровне федерального закона не закреплены единые требования к актам органов исполнительной власти, это могло бы быть сделано в предлагаемом законе, причем с расчетом на то, что судебный контроль за такими актами будет расширяться и «специализироваться». А пока судами контролируется лишь законность административных актов.

Например, требование обоснованности административного решения в законодательстве вообще не содержится, хотя нередко выполняется на практике как само собой разумеющееся. При таких обстоятельствах нельзя ожидать, что со-

блюдение этого незафиксированного требования будет контролироваться как внутри системы органов власти, так и судами. Статья 210 АПК РФ содержит, пожалуй, единственное основание, когда судом может контролироваться обоснованность административного решения, — арбитражный суд проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения административного органа о привлечении к административной ответственности. В остальных случаях, когда речь идет об оспаривании иных решений и действий органов власти, судом проверяется только их законность (ст. 197 АПК РФ, ст. 255 ГПК РФ).

В свете изложенного предлагается закрепить следующие требования к актам органов исполнительной власти: акт должен быть законным, целесообразным, обоснованным и оперативным. При этом в идеале соблюдение каждого из этих требований должно контролироваться судом (причем специализированным административным судом).

Давний пробел российского законодательства, связанный с понятием административного договора, также может быть устранен. Несмотря на то что доктрина административного права недостаточно развита в отношении этого вида договоров, можно считать сложившимся понимание административного договора как заключаемого в управленческих целях соглашения, в котором хотя бы одним из субъектов является государственный орган. Административный договор признается разновидностью публичного договора, который, в свою очередь, охватывает и международные договоры, и федеративные соглашения.

Отметим, что далеко не все договоры, заключаемые органами власти, можно отнести к административным. Так, большинство договоров либо полностью регулируется ГК РФ, либо подвергнуто смешанному регулированию (договоры поставки товаров для государственных (муниципаль-

ных) нужд, договоры продажи публичного имущества (приватизация), концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции). Однако есть и такие виды договоров, которые заключаются (1) между государственными субъектами, (2) не по поводу имущества, (3) в общественно значимых целях. Например, соглашения о взаимодействии, заключенные федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов с уполномоченным многофункциональным центром. Очевидно, что в разнообразии договоров, заключаемых органами власти, предстоит навести порядок и создать из них подлинную систему с четкими критериями разграничения. В свете изложенного предлагается следующее определение: административный договор — заключаемое в общественно значимых (управленческих) целях соглашение, в котором хотя бы одним из субъектов является орган исполнительной власти.

В законе необходимо особо отразить такой аспект, как ответственность органов государственного управления, причем и за нарушения, допущенные органами государственного управления (что более традиционно), и за результаты деятельности органов государственного управления. Ответственность органов государственного управления наступает, во-первых, за результаты деятельности (их недостижение), во-вторых, перед гражданином (юридическим лицом), не удовлетворенным качеством или результатом осуществления государственной функции. Известно, что ответственность должностных лиц может быть уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной. Институт дисциплинарной ответственности пока является неэффективным инструментом и сосредоточен лишь внутри самого органа власти. Возможно, следует последовать примеру профессиональной ответственности судей (имеются в ви-



ду квалификационные коллегии (судей) и вывести дисциплинарную ответственность за рамки конкретного органа управления. Возможно также введение элементов финансовой ответственности за дисциплинарные проступки (депремирование и проч.).

Нуждаются в законодательном урегулировании и вопросы *взаимодействия в процессе государственного управления*, в том числе межведомственного. Думается, что уже можно сформулировать приоритеты такого взаимодействия, прежде всего это обеспечение оперативности государственного управления (здесь во многом надежда на новые информационные технологии) и так называемая информационная экономия. Такая информационная экономия, имеющая конечной целью снижение бремени на заявителя (гражданина или организацию), выражается в запрете повторно требовать информацию о заявителе, которая известна и доступна в других органах государственного управления.

Законодательство уже демонстрирует тенденцию к универсализации правила информационной экономии. Если впервые в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» был введен запрет на истребование от заявителя документов, имеющих в распоряжении органов власти, то теперь такое же правило планируется ввести в отношении предпринимателей при проведении проверок. Так, Правительство РФ одобрило поправки к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающие запрет требовать от подконтрольных лиц представления документов, включая разрешительные документы, которые имеются в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо

подведомственных им организаций, а также находящиеся в государственных (муниципальных) информационных системах, реестрах и регистрах. Схожий запрет предусмотрен п. 4 ст. 106 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: «Не допускается запрашивать у лица, подавшего жалобу, информацию и документы, которые находятся в распоряжении государственных органов (в том числе органов государственной власти), органов местного самоуправления либо органов, подведомственных государственным органам (в том числе органам государственной власти) или органам местного самоуправления. В таком случае контрольный орган в сфере закупок запрашивает такую информацию и документы самостоятельно. Рассмотрение жалобы по существу должно осуществляться на коллегиальной основе». Данная норма возлагает даже «повышенные обязательства» на органы государственного управления, поскольку в определенной мере освобождает лиц, подающих жалобы, от подробного обоснования этих жалоб.

В целом получается некое перераспределение обязанностей в отношениях, связанных с государственным управлением, в сторону смещения акцента на обязанности органов власти (эта же тенденция наблюдается с информационной открытостью, которая теперь обеспечивается не только и не столько за счет запросного доступа граждан к информации, а путем опережающего распространения информации органами власти).

Любопытно, что истоки такого перераспределения — не в материальном, а в процессуальном праве (возможно, это компенсация за то, что материальное право мало «обязывало» нашу администрацию?). Речь идет о нетрадиционном распределении бремени доказывания в делах из публичных правоотношений. Из общей нормы о том, что каждое ли-

цо, участвующее в деле, доказывает обстоятельства, на которые оно ссылается, сделано исключение: обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо (ст. 65 АПК РФ), обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений (ст. 62 КАС РФ).

Особую значимость взаимодействия обретает в свете участия в государственном управлении негосударственных субъектов. Эти же проблемы во многом решаются путем урегулирования «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). Закон 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. Законом нужно закрепить приоритет элек-

тронного документооборота, а также предоставления государственных услуг в электронном виде. Для этого необходимо 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, а также установления требования о периодичности сбора данных, используемых в целях принятия управленческих решений в государственном управлении, предельных сроков формирования статистических данных.

Касательно *ресурсов государственного управления* в части кадров предстоит урегулировать как минимум два проблемных момента. Во-первых, приравнять к государственным служащим в части ограничений, связанных с государственной службой, лиц, замещающих государственные должности, и сотрудников уполномоченных организаций, выполняющих публичные полномочия (органов государственного управления), 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.

Принятие такого федерального закона могло бы стать началом нормативной систематизации в сфере государственного управления, «сориентировав» все действующие законодательные акты на единое понимание и регулирование осуществления государственного управления, а также задав тон развитию нормотворчества в рассматриваемой области.

#### Библиографический список

В Академии обсудили закон об основах госуправления. URL: <http://cheb.ranepa.ru/new-akademii/item/2505>.