

**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., Добролюбова Е.И.,
Тихомиров Ю.А.**

**Перспективы развития законодательного
регулирувания процесса государственного управления
в Российской Федерации**

Москва 2017

Аннотация. В работе изложены основные положения подготовленного проекта федерального закона «Об основах качественного (надлежащего) государственного управления в Российской Федерации». Законопроект определяет требования к порядку осуществления государственного управления, обеспечивающие его обоснованность, результативность и эффективность, а также системность правового регулирования процесса государственного управления на этой основе.

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

Добролюбова Е.И. заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Тихомиров Ю.А. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Цели, задачи и принципы государственного управления	6
2 Требования к качественному государственному управлению	10
3 Организация процесса государственного управления	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	31
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	32

ВВЕДЕНИЕ

Проведенный анализ перспектив законодательного регулирования процесса государственного управления в Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что системное развитие правового регулирования российского государственного управления в интересах повышения его качества, требует разработки и принятия федерального закона об основах осуществления государственного управления.

В целях обеспечения результативного и эффективного влияния государственного управления на темпы и уровень политического и социально-экономического развития предлагается принять федеральный закон «Об основах качественного (надлежащего) государственного управления в Российской Федерации».

Структура разработанного законопроекта включает разделы, поделенные на главы.

Раздел 1. Общие положения

Глава 1. Предмет регулирования и основные понятия

Глава 2. Цели и задачи государственного управления

Глава 3. Принципы государственного управления

Раздел 2. Качественное (надлежащее) государственное управление

Глава 4. Базовые требования к качественному государственному управлению

Глава 5. Обоснованность государственного управления

Глава 6. Результативность государственного управления

Глава 7. Эффективность государственного управления

Глава 8. Виды управленческой деятельности субъектов государственного управления

Раздел 3. Организация процесса государственного управления

Глава 9. Институциональные основы государственного управления

Глава 10. Циклы государственного управления и их виды

Глава 11. Взаимодействие субъектов государственного управления

Глава 12. Типы государственных функций

Глава 13. Исполнение государственной функции по выработке государственной политики

Глава 14. Исполнение функций государственного регулирования

Глава 15. Исполнение функций прямого государственного управления

Глава 16. Методы и инструменты государственного управления

Глава 17. Участие граждан и организаций в государственном управлении (общественное участие)

Раздел 4. Обеспечение государственного управления

Глава 18. Персонал государственного управления

Глава 19. Финансовое обеспечение государственного управления

Глава 20. Информационно-аналитическое обеспечение государственного управления

Глава 21. Применение информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. Цифровое государство

Глава 22. Совершенствование и реформирование государственного управления

1 Цели, задачи и принципы государственного управления

Законопроектом устанавливается, что действие закона распространяется на деятельность субъектов государственного управления, к которым отнесены Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, наделенные отдельными государственными полномочиями, а также иные лица (органы и организации, наделенные полномочиями по государственному управлению в установленном федеральными законами порядке).

Законом определяются требования к порядку осуществления государственного управления, обеспечивающие его обоснованность, результативность и эффективность. Эти три критерия в совокупности обеспечивают качество государственного управления.

Под государственным управлением (управлением делами государства) в законопроекте понимается управленческая деятельность органов государственной власти, а также уполномоченных ими органов и организаций, направленная на обеспечение решения общественно значимых проблем и задач, достижения общественно значимых результатов.

В числе других раскрываемых законом понятий:

1) административное усмотрение – не запрещенная законом возможность принятия управленческого решения и (или) совершения действия (бездействия), основные атрибуты которых (форма, сроки, порядок выбора объекта управления и др.) не предусмотрены напрямую нормативным правовым актом;

2) административное соглашение - заключаемое в общественно значимых (управленческих) целях соглашение, в котором хотя бы одним из субъектов является орган исполнительной власти, устанавливающее общеобязательные правила поведения в процессе исполнения государственной функции;

3) общественно значимая проблема – проблема, существование которой оказывает измеримое негативное воздействие на реализацию прав и законных интересов граждан и организаций, обязанностей государства;

4) общественно значимая задача – количественно измеримая характеристика качества исполнения государственных функций, соответствующая требованиям закона и в наибольшей степени реализующая права и законные интересы граждан в пределах полномочий по государственному управлению субъектов государственного управления;

5) национальная цель – количественно измеримая характеристика планируемого уровня конечного общественно значимого результата и срока его достижения;

6) конечный общественно значимый результат – характеристика значимых для общества изменений, обеспечивающих решение общественно значимых проблем и задач в социально-экономической, политической и иных сферах деятельности;

7) промежуточный результат – оценка влияния деятельности субъекта государственного управления в целом, исполнения им отдельных государственных функций на достижение конечного общественно значимого результата;

8) непосредственный результат – характеристика объема и качества исполнения государственных функций субъектом государственного управления в интересах внешних по отношению к субъекту государственного управления граждан и организаций;

9) инструменты управления по результатам - документы, в которых планируются (прогнозируются) конечные общественно значимые, промежуточные и непосредственные результаты, осуществляется их мониторинг, оценка и коррекция;

10) механизмы управления по результатам – административные процедуры планирования, мониторинга, оценки и коррекции деятельности с учетом достигаемых результатов.

Целью государственного управления является обеспечение решения общественно значимых проблем и задач, достижения конечных общественно значимых результатов, в том числе определенных в качестве национальных целей, на основе эффективной реализации полномочий по государственному управлению органами государственной власти, а также уполномоченными органами и организациями.

Основными задачами государственного управления являются:

1) определение направлений, национальных целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

2) выявление общественно значимых проблем и определение оптимальных путей и способов их решения на основе прогнозирования, планирования и программирования;

3) решение общественно значимых задач на основе обеспечения полноты реализации полномочий по государственному управлению, качественного исполнения государственных функций и эффективного использования ресурсов;

4) обеспечение достижения конечных общественно значимых результатов на основе контроля, мониторинга, оценки и коррекции деятельности субъектов государственного управления с учетом степени достижения промежуточных и конечных общественно значимых результатов.

Критерии качества государственного управления реализуются на основе принципов государственного управления, а именно:

1) принцип законности;

2) принцип защиты прав и свобод человека и гражданина;

3) принцип управления по результатам;

4) принцип полноты управленческого цикла;

5) принцип экономической эффективности;

6) принцип оптимальности субъектов государственного управления;

7) принцип ответственности государственного управления;

8) принцип пропорциональности;

9) принцип открытости и общественного участия.

Законопроектом вводится норма о прямом действии принципов и их приоритете по отношению к другим нормам федерального закона.

2 Требования к качественному государственному управлению

Качественным (надлежащим) признается государственное управление, отвечающее требованиям обоснованности, результативности и эффективности. Эти требования применяются на всех этапах управленческого цикла в отношении:

- процедур подготовки, принятия, организации, исполнения, мониторинга, контроля, оценки управленческих решений и их последствий;
- системы и внутренней структуры субъектов государственного управления;
- состава государственных функций, исполняемых субъектами государственного управления.

Необходимым основанием для государственного вмешательства со стороны субъекта государственного управления является соответствие предмета государственного вмешательства обязанностям государства и исполняемым соответствующим субъектом государственного управления государственным функциям.

Отдельными главами законопроекта раскрывается содержание компонентов качественного государственного управления. Основанием для государственного вмешательства в рамках выработки государственной политики и нормотворчества является одновременное выполнение следующих условий:

- 1) наличие общественно значимой проблемы;
- 2) отсутствие возможности решения общественно значимой проблемы без государственного вмешательства либо существенно более низкий уровень результативности и эффективности решения общественно значимой проблемы в отсутствие государственного вмешательства с точки зрения полноты, сроков и объема необходимых ресурсов для решения общественно

значимой проблемы.

Основанием государственного вмешательства в рамках исполнения регулирующих государственных функций, за исключением функции нормотворчества, является выполнение следующих условий:

1) обращение гражданина либо организации по реализации его (ее) законных прав и интересов, требующее исполнения государственной функции в отношении заявителя либо в отношении гражданина либо организации, действия (бездействие) которого влекут за собой ограничение возможности реализации законных прав и интересов заявителя;

2) наличие у субъекта государственного управления информации, позволяющей с высокой степенью вероятности полагать, что отсутствие государственного вмешательства может повлечь за собой риск нарушения законных прав и интересов граждан, а также недостижение установленных конечных общественно значимых результатов и промежуточных результатов деятельности данного субъекта государственного управления.

Основанием для государственного вмешательства в рамках исполнения государственных функций прямого управления являются:

1) влияние исполнения государственной функции на реализацию законных прав и интересов граждан и организаций;

2) влияние исполнения государственных функций на достижение конечных общественно значимых результатов.

Вводится норма, согласно которой государственные функции, осуществление которых не оказывает влияния на достижение конечных общественно значимых результатов, реализацию законных прав и интересов граждан и организаций, не удовлетворяют критерию обоснованности и исполнению не подлежат.

Под результативностью государственного управления в законопроекте понимается степень достижения его конечных общественно значимых результатов, промежуточных результатов и непосредственных результатов.

Конечные общественно значимые результаты устанавливаются в

рамках стратегического планирования в отношении конкретных секторов экономики, социальной сферы, других сфер общественных отношений, и отражают улучшение состояния данных сфер и обеспечение более полной, качественной и эффективной реализации законных прав и интересов граждан и организаций. Они устанавливаются: на федеральном уровне - федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации; на уровне субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации, актами высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Промежуточные результаты устанавливаются в отношении деятельности субъектов государственного управления, в том числе, по решению ими общественно значимых задач, исполнению отдельных государственных функций (групп государственных функций, направленных на достижение общего конечного общественно значимого результата), и руководителей (заместителей руководителей, руководителей структурных подразделений) субъектов государственного управления. Промежуточные результаты определяют вклад деятельности субъекта государственного управления, реализуемой им государственной функции (группы функций) в достижение конечных общественно значимых результатов.

Непосредственные результаты устанавливаются субъектом государственного управления в отношении государственных функций, деятельности государственных служащих и иных работников (сотрудников), осуществляющих государственные функции в соответствии с федеральными законами.

Показателями результативности являются количественно измеряемые характеристики, совокупность которых позволяет оценить степень достижения конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов.

Ожидаемые результаты государственного управления определяются исходя из следующих требований:

1) баланс интересов всех заинтересованных сторон (в том числе, целевых групп) при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов;

2) баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы;

3) баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, предполагающий соблюдение принципов амбициозности и достижимости результатов, соотношение значимости результатов и уровня рисков, оказывающих влияние на их достижение, что предполагает разработку альтернативных вариантов достижения ожидаемых результатов и осуществление выбора оптимального варианта на основе сравнительного анализа фактически имеющихся альтернатив;

4) баланс инициативы и оценки достижений, предполагающий одновременный учет как рисков и возможностей дальнейшего развития соответствующей сферы управления, так и оценку фактически достигнутых результатов с соответствующей коррекцией действий субъектов государственного управления;

5) баланс полномочий субъекта государственного управления и его персональной ответственности за достижение результатов, предполагающий соразмерность персональной ответственности и возможности влияния субъекта государственного управления на достижение результатов.

Эффективность государственного управления заключается в обеспечении результативности исполнения государственных функций (ожидаемых результатов, показателей результативности и их целевых значений) при минимизации издержек граждан, организаций и публично-правовых образований. Согласно норме законопроекта, государственное управление не может быть признано эффективным при низкой результативности (при недостижении) целевых и (или) пороговых значений показателей результативности.

Для обеспечения качественного государственного управления

необходима формализация управленческой деятельности, позволяющая обеспечить ее подконтрольность обществу. На настоящий момент виды управленческой деятельности нормативно не систематизированы. Законопроектом вводится норма, согласно которой субъекты государственного управления осуществляют управленческую деятельность путем принятия управленческих решений и совершения управленческих (административных) действий (бездействия). При этом проводится классификация управленческих решений (принимаются в виде нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, административных актов (актов управления), в том числе поручений, административных соглашений), которые отграничиваются по предъявляемым требованиям и правовым последствиям от управленческих (административных) действий. Вводится правило, согласно которому совершение субъектом государственного управления управленческих действий (бездействия), которые затрагивают права и свободы граждан и организаций, обжалуется в том же порядке, что и управленческое решение.

Законопроектом восполняется существующий нормативный пробел и определяются границы административного усмотрения, отдельно оговаривается возможность обжалования и оспаривания решений и действий, принимаемых и совершаемых в соответствии с административным усмотрением. Установлено также, что административные соглашения не могут заключаться в соответствии с административным усмотрением.

Учитывая отсутствие определения системы федеральных органов исполнительной власти, законопроект определяет, что ее образуют федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы.

Федеральное министерство - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормотворческую деятельность в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами,

указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральное агентство - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности оказание государственных услуг.

Федеральная служба - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий разрешительную и контрольно-надзорную деятельность в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства осуществляют прямое государственное управление в установленных сферах деятельности.

Деятельность субъектов государственного управления, в том числе действия (бездействие) относительно принятия управленческих решений, являются предметом мониторинга и контроля, направленного на выявление влияния данных действий (бездействия) на достижение конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов, а также мониторинг использования финансовых, кадровых, материально-технических и иных ресурсов. Законопроектом различаются требования к внешнему мониторингу (внешний мониторинг и контроль деятельности субъектов государственного управления осуществляется органами государственной власти, в ведении которых находится соответствующий субъект государственного управления, а также заинтересованными гражданами и организациями в рамках их общественного участия) и внутреннему мониторингу.

На основе результатов мониторинга проводится оценка результативности и эффективности деятельности субъектов

государственного управления.

Оценка результативности и эффективности субъектов государственного управления проводится в отношении как их деятельности в целом, так и исполнения ими документов стратегического, тактического, операционного планирования, ответственными исполнителями (соисполнителями, участниками) которых они являются, а также исполнения ими наиболее значимых государственных функций (групп государственных функций).

Итоги оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления являются основанием для принятия управленческих решений по:

- корректировке ожидаемых результатов, полноты и сроков их достижения;
- выделению ресурсов на достижение ожидаемых результатов;
- изменению способов, методов, механизмов осуществления деятельности, в том числе состава исполняемых государственных функций для обеспечения достижения наилучших результатов при условии наличия оснований для государственного вмешательства, предусмотренных законом;
- поощрению субъектов государственного управления, достигших наилучших результатов;
- применению мер ответственности к руководителям, государственным служащим, иным работникам (сотрудникам) субъекта государственного управления, реализующим государственные функции, в случае выявления нарушений закона и (или) недостижения ожидаемых результатов.

Под циклом государственного управления (управленческим циклом) понимается завершенная последовательность повторяющихся действий субъектов государственного управления, направленных на достижение результатов государственного управления. В зависимости от вида результатов выделяются циклы стратегического, тактического и

операционного управления.

Предметом стратегического управления является определение, организация и достижение, мониторинг, оценка и коррекция конечных общественно значимых результатов национального, регионального и отраслевого уровней в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Стратегическое управление осуществляется в отношении сфер управления (экономики, социальной сферы, иных сфер общественных отношений).

Предметом тактического управления является определение, организация и достижение, мониторинг, оценка и коррекция промежуточных результатов государственного управления, обеспечивающих вклад в достижение конечных общественно значимых результатов в среднесрочной перспективе. Тактическое управление осуществляется в отношении сфер управления (экономики, социальной сферы, иных сфер общественных отношений) и деятельности субъектов государственного управления по оказанию воздействия на сферу управления.

Предметом операционного управления является определение, организация и достижение, мониторинг, оценка и коррекция непосредственных результатов деятельности субъектов государственного управления, обеспечивающих достижение промежуточных результатов в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Операционное управление осуществляется в отношении деятельности субъекта государственного управления, в том числе по исполнению отдельных государственных функций, государственных служащих и иных сотрудников (работников) субъекта государственного управления, исполняющих государственные функции.

Базовый цикл государственного управления состоит из следующих этапов:

- подготовка (включая выявление общественно значимых проблем и (или) задач, в том числе на основе изучения и учета потребностей, интересов, мнения граждан и организаций, оценку наличия оснований для

государственного вмешательства, целеполагание, планирование, программирование) и принятие решения с целью и в интересах достижения соответствующего результата государственного управления;

- организация деятельности и исполнение принятого решения;
- мониторинг и контроль исполнения решения, достигаемых результатов государственного управления;
- оценка исполнения решения, его результативности и эффективности;
- установление ответственности в случае недостижения ожидаемого результата;
- коррекция ранее принятого решения по итогам оценки его результативности и эффективности.

Стратегическое и тактическое управление осуществляется в рамках планового цикла государственного управления. Плановые управленческие циклы основаны на документах стратегического, тактического или операционного планирования.

На первом этапе планового управленческого цикла осуществляется определение ожидаемого результата, системы результативности, осуществляется выбор оптимальных способов и механизмов достижения результата с учетом наличия оснований для государственного вмешательства, определение субъектов государственного управления, являющихся ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками, полностью либо частично ответственными за полноту, своевременность и эффективность достижения результата.

По итогам первого этапа планового управленческого цикла формируется документ стратегического, тактического или операционного планирования.

На втором этапе планового управленческого цикла осуществляется организация реализации и исполнение документа стратегического, тактического или операционного планирования.

В рамках исполнения документа стратегического, тактического или операционного планирования осуществляется мониторинг и контроль деятельности субъектов государственного управления, являющихся ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками реализации соответствующего документа.

Исполнение документа стратегического, тактического или операционного планирования является предметом периодической оценки результативности и эффективности.

Законопроектом вводится понятие и определяются требования к порученческому циклу. Порученческие циклы государственного управления предусматривают реализацию отдельных решений, принятых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо уполномоченными ими коллегиальными субъектами государственного управления, руководителем, заместителем руководителя субъекта государственного управления (поручений).

На первом этапе порученческого цикла государственного управления формируется поручение, в составе которого должны быть указаны:

- общественно значимая проблема, на решение которой направлено поручение;
- цели, ожидаемые конечные общественно значимые либо промежуточные результаты, для достижения которых принято поручение;
- субъект (субъекты) государственного управления, ответственный (ответственные) за исполнение поручения;
- сроки исполнения поручения;
- форма представления непосредственного результата исполнения поручения.

Если поручение направлено на достижение целей, решение задач, достижение конечных общественно значимых (промежуточных) результатов, установленных в утвержденных документах стратегического (тактического)

планирования, в составе поручения приводится ссылка на соответствующий документ стратегического (тактического) планирования.

Если поручение по своему содержанию входит в противоречие с принятым документом стратегического (тактического) планирования в данной сфере, в составе поручения должна быть предусмотрена подготовка акта о внесении изменений в соответствующий документ стратегического (тактического) планирования.

В рамках организации реализации и исполнения поручения субъекты государственного управления вправе создавать коллегиальные (рабочие) межведомственные органы, проектные группы, использовать механизмы общественного участия (за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством о государственной тайне).

Контроль за исполнением поручений ведется органом государственной власти, формирующим поручение. Оценка результативности исполнения поручений осуществляется исходя из полноты исполнения поручения с точки зрения влияния его итогов на достижение целей, решение общественно значимых проблем и достижение конечных общественно значимых (промежуточных) результатов, в целях и интересах достижения которых было сформировано поручение, а также с учетом своевременности исполнения поручения.

Поручение, по итогам исполнения которого общественная проблема, на решение которой было направлено поручение, не была решена, а также по итогам которого отсутствует влияние на достижение конечных общественно значимых (промежуточных) результатов, в целях и интересах достижения которых было сформировано поручение, оно считается неисполненным.

Сформулированы основные требования к взаимодействию субъектов государственного управления:

- оперативность, заключающаяся в минимизации сроков рассмотрения обращений иных субъектов государственного управления, принятия необходимых управленческих решений и (или) совершения

действий на основе данных обращений;

- объективность, заключающаяся в обеспечении предоставления достоверной информации, имеющейся в распоряжении субъекта государственного управления;

- обеспечение прав граждан, заключающееся, в том числе, в соблюдении требований федеральных законов о защите персональных данных;

- информационная экономия, заключающаяся в минимизации информации, истребуемой субъектами государственного управления при исполнении государственных функций от граждан и организаций, и исключении истребования информации, уже имеющейся в распоряжении иных субъектов государственного управления.

3 Организация процесса государственного управления

Законопроект предусматривает новую типологию государственных функций, которые подразделяются на:

- 1) выработку государственной политики
- 2) регулирующие функции (нормотворческая деятельность, оказание государственных услуг, разрешительная деятельность, контрольно-надзорная деятельность)
- 3) функции прямого управления (администрирование доходов, управление государственным имуществом, государственная инвестиционная деятельность, оказание бюджетных услуг, производство иных общественных благ).

В соответствии с концепцией качественного государственного управления, не допускается исполнение государственных функций, а также иных функций государственного управления, не соответствующих конечным общественно значимым результатам. Отсутствие влияния государственной функции на достижение конечных общественно значимых результатов в соответствующей сфере управления является основанием для признания такой государственной функции избыточной и для ее ликвидации (прекращения исполнения).

Законопроектом установлены требования к результату исполнения и показателям результативности каждого типа государственной функции.

Целью выработки государственной политики является определение объема, сроков и способов достижения конечных общественно значимых результатов социально-экономического развития в целом, а также развития отдельных отраслей и секторов экономики, социальной сферы, иных сфер общественных отношений.

Непосредственным результатом исполнения функции по выработке государственной политики является документ стратегического планирования (уровня целеполагания и (или) программирования). Конечным результатом

исполнения функции по выработке государственной политики является создание условий для улучшения защиты прав и законных интересов граждан и организаций, развития экономики, социальной сферы, иных сфер общественных отношений.

Особенностью управленческого цикла является то, что выработка путей, способов и механизмов достижения целей государственной политики и конечных общественно значимых результатов ее реализации осуществляется на основе анализа альтернативных вариантов, в том числе предусматривающих различную степень вмешательства государства.

Разработанные альтернативные варианты подлежат оценке результативности реализации с учетом рисков и внешних факторов, оказывающих влияние на реализацию государственной политики в конкретной сфере, а также объемов ресурсов (в том числе объемов бюджетных ассигнований из средств бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных фондов, а также объемов иных финансовых источников), необходимых для реализации каждого варианта государственной политики.

Нормотворческая деятельность как регулирующая функция осуществляется в целях единообразного урегулирования общественных отношений посредством принятия нормативных правовых актов, направленных на решение общественно значимых проблем и (или) задач.

Конечным общественно значимым результатом нормотворческой деятельности является решение конкретных проблем (задач), на которые направлено регулирование. Промежуточным результатом нормотворческой деятельности является необходимая и достаточная урегулированность общественных отношений в сфере компетенции субъекта государственного управления. Непосредственным результатом нормотворческой деятельности является разработка, принятие и введение в действие нормативных правовых актов субъектом государственного управления в соответствии с установленным законодательством порядком.

Показатели результативности нормотворческой деятельности должны учитывать состояние законности в определенной сфере общественных отношений.

При исполнении другой регулирующей функции - оказании государственных услуг - решается задача качественной и эффективной реализации соответствующих прав и законных интересов граждан и организаций.

Результатом государственной услуги является удовлетворение права или законного интереса гражданина, организации или (и) подтверждение или отмена права гражданина и организации, либо мотивированный отказ в удовлетворении реализации права или законного интереса гражданина, организации.

При оказании государственных услуг осуществляется специализированный управленческий цикл, поскольку основанием для оказания государственной услуги является обращение гражданина (организации) к субъекту государственного управления за предоставлением услуги.

Законопроектом оговаривается, что в ряде случаев государственная услуга оказывается при условии получения предварительной (необходимой) услуги. Стоимость таких услуг подлежит обязательному государственному регулированию.

Целью разрешительной деятельности как регулирующей функции является обеспечение защиты законных прав и интересов граждан и организаций при осуществлении отдельных видов деятельности, осуществляемых на постоянной или временной основе.

Результатом разрешительной деятельности является действие субъекта государственного управления, легализующее выполнение отдельного вида деятельности гражданином (организацией) при условии соблюдения требований законодательства.

Обязательным этапом разрешительной деятельности является

осуществление контрольно-надзорной деятельности за соблюдением гражданином (организацией) требований законодательства при выполнении отдельного вида деятельности.

Целью контрольно-надзорной деятельности как регулирующей функции является минимизация риска причинения вреда охраняемым законом ценностям путем обеспечения соблюдения гражданами и организациями обязательных требований (обязательными требованиями являются установленные нормативными правовыми актами нормы, несоблюдение которых представляет угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям).

Минимизация риска причинения вреда охраняемым законом ценностям предполагает как сокращение частоты случаев причинения вреда, так и снижение масштабов причинения вреда в рамках каждого случая.

Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности проводится ежегодно. В рамках оценки результативности контрольно-надзорной деятельности фактические значения показателей результативности сопоставляются с целевыми и пороговыми значениями показателей.

Эффективность контрольно-надзорной деятельности заключается в обеспечении результативности контрольно-надзорной деятельности при минимизации издержек граждан, организаций и публично-правовых образований на данную деятельность.

Для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности используются показатели результативности контрольно-надзорной деятельности (в том числе, индексы прироста данных показателей) и показатели, отражающие уровень издержек, связанных с контрольно-надзорной деятельностью (в том числе, индексы прироста данных показателей).

Исполнение функций прямого государственного управления также должно быть подчинено целям качественного государственного управления.

Целью исполнения функций по администрированию государственных доходов является обеспечение финансовой основы для выполнения публично-правовыми образованиями задач государственного управления. Результатом исполнения функции по администрированию государственных доходов является получение предусмотренных доходов соответствующего бюджета бюджетной системы.

Показатели результативности деятельности в области администрирования государственных доходов включают показатели, отражающие полноту и своевременность исполнения гражданами и организациями возложенных на них обязанностей по уплате налогов, сборов и иных платежей, а также снижение административных издержек граждан и организаций, связанных с администрированием доходов.

Целью управления государственным имуществом является рациональное использование государственного имущества для достижения конечных общественно значимых результатов и реализации полномочий субъектов государственного управления. Задачами управления государственным имуществом являются:

- обеспечение учета государственного имущества и при необходимости его распределение между субъектами управления и субъектами хозяйственной деятельности;
- обеспечение целевого пообъектного управления имуществом;
- обеспечение контроля за использованием и сохранностью объектов государственного имущества;
- эффективная реализация прав государства в имущественных отношениях с использованием государственного имущества.

Результатом управления государственным имуществом является целевое и (или) прибыльное использование имущества. Показателями результативности в сфере управления государственным имуществом служат

его целевое использование и (или) увеличение доходов государственного бюджета, оптимизация количества унитарных предприятий, прибыльность акций акционерных обществ с государственным участием.

Целью инвестиционной деятельности является обеспечение достижения конечных общественно значимых результатов в соответствующей сфере. Задачей инвестиционной деятельности является привлечение средств для развития определенной отрасли (объекта) экономики, социальной сферы. Результатом государственной инвестиционной деятельности является существенное и (или) измеримое развитие отрасли и (или) территории, являющихся объектом инвестиций.

Целью организации предоставления бюджетных услуг является выполнение социальных и иных обязательств государства по реализации конституционных прав граждан. Результатами организации предоставления бюджетных услуг являются улучшение состояния здоровья граждан, повышение уровня образования и культурного уровня граждан, обеспечение реализации иных конституционных прав граждан.

Показатели результативности предоставления бюджетных услуг должны отражать доступность и качество данных услуг, а также удовлетворенность граждан качеством предоставляемых услуг. При оценке результативности бюджетных услуг учитываются как услуги, предоставляемые государственными учреждениями, так и услуги, предоставляемые в аналогичных целях организациями иных форм собственности и иными лицами, финансируемые (софинансируемые) из бюджетов бюджетной системы.

Иные функции прямого государственного управления (поддержание общественного порядка, оборона и безопасность государства, производство иных общественных благ) реализуются в рамках специализированных управленческих циклов, особенности которых устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Отдельной главой систематизированы методы и инструменты

государственного управления. Осуществление государственного управления предполагает использование программно-целевых методов государственного управления. В рамках программно-целевых методов государственного управления в зависимости от типов государственных функций применяются проектные и процессные методы государственного управления.

Программно-целевые методы управления предусматривают планирование, организацию и осуществление, мониторинг, оценку и коррекцию деятельности субъектов государственного управления на основе программ. Проектные методы используются при реализации мероприятий программ, предполагающих возможность достижения уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Процессные методы управления используются при исполнении отдельных типов регулирующих государственных функций (оказание государственных услуг, разрешительная деятельность, контрольно-надзорная деятельность) и функций прямого управления (администрирование доходов, управление государственным имуществом, оказание бюджетных услуг, производство иных общественных благ).

Систематизация инструментов государственного управления частично восполняет законодательные пробелы, частично – повышает до уровня законодательного регулирования те компоненты, которые уже предусматриваются на подзаконном уровне. В частности, установлены основы проведения оценки регулирующего воздействия, экспертиз, проверок, мониторинга, оценки и аудита результатов, мониторинга и оценки рисков.

Реализации принципа общественного участия отвечает глава законопроекта, посвященная участию граждан и организаций в государственном управлении. В частности, вводится норма о том, что реестр обращений и ответов на них ведется в электронном виде и является государственным информационным ресурсом, включаемым в информацию о деятельности государственных органов.

В числе требований к персоналу государственного управления – правила планирования деятельности персонала государственного управления, мониторинга и оценки результативности его деятельности. Вводится «презумпция виновности» должностных лиц - в случае причинения вреда в результате принятия незаконного управленческого решения и привлечения к гражданско-правовой ответственности должностное лицо предполагается виновным в нарушении порядка осуществления полномочий по государственному управлению, поскольку должно обладать профессиональными знаниями законодательства в соответствующей области. Обязанность доказывания обратного лежит на должностном лице.

Законопроектом устанавливаются основы финансового обеспечения государственного управления. В рамках определения информационно-аналитического обеспечения государственного управления определяются источники данных для принятия управленческих решений, требования к статистическому обеспечению государственного управления.

Поскольку современное государственное управление осуществляется в условиях информационного общества, применение информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении создает инфраструктуру цифрового государства. Законопроектом установлены принципы цифрового государства (открытость информации, за исключением случаев, установленными федеральными законами; цифровое равенство; эффективность и результативность государственного управления; защита персональных данных и неприкосновенность частной жизни; обеспечение информационной безопасности (государства и граждан); рационализация (приоритет цифровых технологий государственного управления над традиционными); технологическая нейтральность и совместимость). Установлена обязанность субъектов государственного управления по приоритетному использованию инфраструктуры цифрового государства.

В целях совершенствования и реформирования государственного управления предусматривается разработка программ развития и

реформирования государственного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принятие федерального закона «Об основах качественного (надлежащего) государственного управления в Российской Федерации» потребует внесения изменений в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с осуществлением государственного управления, с целью приведения их состава и содержания в соответствие с его требованиями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Дмитриев М., Айвазян З., Зуев С. Процесс вместо функции // Ведомости. 9 марта 2016. С.6.
2. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы. Информационная открытость. URL: http://ar.gov.ru/ru/inform_otkritost_05_o_napravlenii/index.html (дата обращения: 15.05.2016)
3. Удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг: результаты мониторинга 2014 года: в 2 ч. Ч. 1. / Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.; под ред. В.А. Мау, В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 290 с.
4. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №1. С.22.
5. Сафонова О.Н., Анчихров Е.А. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2015. №2(14). С. 59.