

**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., Александров О.В.,
Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И.**

**Концепция федерального закона
о государственном управлении
в Российской Федерации**

Москва 2015

Аннотация. Представлена подготовленная по итогам исследования российского и зарубежного законодательства и правовой доктрины концепция базового, системообразующего федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации», направленная на повышение системности правового регулирования российского государственного управления, создание правовых условий результативного и эффективного государственного управления.

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

Александров О.В., старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

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

Добролюбова Е.И., заместитель директора 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 2014 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ	6
1 Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации	10
1.1 Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности	16
1.2 Место будущего закона в системе действующего законодательства.....	21
1.3 Зарубежный опыт правового регулирования государственного управления	23
1.4 Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений	30
1.5 Описание предлагаемых изменений	59
1.6 Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.....	90
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	91

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей работе применяются следующие термины с соответствующими определениями:

государственное управление – процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации.

CAF (Common Assessment Framework)	Единое руководство по проведению оценки
АПК РФ	Арбитражный процессуальный кодекс
АУП	Административный и управленческий персонал
ВС РФ	Верховный суд Российской Федерации
ВТО	Всемирная торговая организация
ГПК РФ	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГЧП	Государственно-частное партнёрство
ЕС	Европейский союз
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КС	Конституционный Суд Российской Федерации
МВД России	Министерство внутренних дел
МФЦ	Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПА	Нормативно-правовой акт
ООН	Организация объединенных наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РАНХиГС	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Росреестр	Федеральная служба государственной регистрации
Роструд	Федеральная служба по труду и занятости
ФАС	Федеральная антимонопольная служба России
ФЗ	Федеральный закон
ФМБА	Федеральное медико-биологическое агентство
ФНС России	Федеральная налоговая служба
ФОИВ	Федеральные органы исполнительной власти

ВВЕДЕНИЕ

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, обеспечении качества жизни и безопасности россиян.

В 21 веке в России было предпринято немало попыток повысить качество государственного управления в ходе административной реформы, бюджетной реформы, реформирования государственной службы.

В рамках реформ государственного управления был разработан и принят целый ряд законодательных актов, которые закрепляют новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления или устанавливают необходимость их разработки, принятия и внедрения, а также требования к ним.

Тем не менее, низкое качество государственного управления сохраняется, и оно в значительной мере обусловлено нерешенностью целого ряда проблем, поставленных перед реформами государственного управления в предшествующие годы или выявленных в ходе их реализации.

При этом, на наш взгляд, – и это основная стартовая гипотеза настоящего исследования, – большая, если не большая часть проблем низкого качества государственного управления в современной России обусловлены не только отдельными недостатками, в том числе пробелами и противоречиями, правового регулирования отдельных вопросов государственного управления, но и несистемным характером правового регулирования российского государственного управления в целом.

В настоящее время различные вопросы процесса государственного управления (в том числе управленческого цикла в государственном управлении) регулируются различными нормативными правовыми актами разного уровня. Они нередко вступают в противоречие друг с другом. Многие из них неполно и противоречиво регулируют вопросы государственного управления, что порождает неоднозначную практику их применения. Нормативные акты, посвященные государственному управлению, недостаточно системны и не связаны едиными принципами государственного управления.

Между тем, само понятие «государственное управление» наполняется новым смыслом, что наглядно иллюстрирует Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1]. 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 разработки новых механизмов взаимодействия государства и общества в управленческих целях. Сфера общественных отношений в области государственного управления нуждается в единообразном регулировании, чему мог бы способствовать базовый, системообразующий федеральный закон о государственном управлении.

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

Для проверки этой гипотезы проведено исследование степени системности правового регулирования российского государственного управления и подготовлены предложения по повышению его системности за счет принятия федерального закона об основах государственного управления.

В рамках анализа зарубежного и российского опыта правового регулирования государственного управления и при разработке предложений по концепции федерального закона о государственном управлении рассмотрены вопросы:

- идентификации государственного управления (его определения; соотношения государственного управления и государственной власти; понимания места и роли в деятельности государства и органов государственной власти; соотношения государственного управления, политики и нормотворчества, государственного управления и государственного регулирования);
- определения цели (целей), задач и ограничений государственного управления;
- понимания объекта и субъектов государственного управления (определение объекта и субъектов государственного управления и их состава, институциональных основ государственного управления - системы органов государственного управления и базовых требований к ее формированию);
- установления основных принципов организации государственного управления и базовых требований к их реализации (в том числе принципов законности, управления по результатам, эффективности, открытости, обоснованности административных решений, ответственности органов государственной власти, участия общества (граждан и их организаций) в государственном управлении, обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц, антикоррупционности, технологичности (*использования современных технологий*

государственного управления, в том числе современных информационно-коммуникационных технологий) и, возможно, других);

- понимания качества государственного управления, его показателей и требований к уровню качества государственного управления;
- определение результатов, показателей результативности и эффективности государственного управления, а также требований по их установлению и достижению (включая, непосредственные и конечные общественно значимые результаты государственного управления, базовые показатели результативности государственного управления; требования к установлению и учету результатов и показателей результативности при исполнении полномочий по государственному управлению; базовое понимание эффективности государственного управления и требования к ее установлению и учету при исполнении полномочий по государственному управлению);
- типы государственных функций и требования к организации их исполнения и ее правовому регулированию;
- понимание цикла государственного управления (понятие и состав цикла государственного управления, базовые требования к циклу государственного управления и его стадиям, включая прогнозирование и планирование в сфере государственного управления, организацию осуществления государственных функций, в том числе организацию предоставления государственных услуг, планирование деятельности, организацию деятельности, осуществление деятельности, контроль за деятельностью органов государственного управления, мониторинг деятельности органов государственного управления, оценка результативности и эффективности деятельности органов государственного управления, ответственность за результаты деятельности органов государственного управления, в том числе персонификацию ответственности органов государственного управления за результаты своей деятельности, требования к формированию цикла государственного управления при исполнении типов государственных функций);
- определение требований к финансированию государственного управления и его оптимизация (включая: финансирование государственного управления; оптимизацию расходов бюджетов всех уровней на государственное управление за счет установления единых требований к структуре, функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления);

- определение состава (системы) базовых методов, инструментов и механизмов государственного управления и основных требований к ним;
- определение роли инноваций, совершенствования и реформирования в государственном управлении;
- установление базовых требований к деятельности должностных лиц и иного персонала государственного управления (в том числе: лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы, их прав и обязанностей; основы организации деятельности лиц, замещающих государственные должности; основные требования к организации государственной службы и иных видов труда в органах государственной власти; служебное поведение должностных лиц и иного персонала государственного управления и требования к нему);
- организация системы органов государственного управления, в том числе на основе принципов «экономичности» и «результативности» (включая, организацию системы органов государственного управления по вопросам федерального ведения; организацию единой системы органов государственного управления Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (по предметам совместного ведения); организацию системы органов государственного управления по вопросам ведения субъектов Российской Федерации);
- установление общих требований к организационной структуре государственных органов всех уровней и к их структурным подразделениям;
- понимание требований к защите прав и законных интересов частных лиц, в том числе обжалованию решений и действий (бездействия) органов государственной власти (включая, судебное обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти; досудебное обжалование гражданами и организациями, нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействия) органов государственной власти; иные способы защиты прав и законных интересов частных лиц);
- установление принципов и механизмов обеспечения открытости деятельности органов государственного и муниципального управления, а также общественного обсуждения планов и результатов их деятельности.
- установление требований по снижению коррупционных рисков/противодействию коррупции.

Результаты проведенного анализа и отражены в приводимой ниже концепции федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации.

1 Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации

В соответствии со стартовой гипотезой исследования разработка федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации рассматривалась как способ повышения системности правового регулирования российского государственного управления.

В ходе обсуждения результатов обзора и анализа зарубежного и российского опыта правового регулирования процесса государственного управления, а также предложений по повышению системности правового регулирования российского государственного управления путем разработки федерального закона о государственном управлении были рассмотрены различные подходы к пониманию целей и роли проектируемого федерального закона в повышении системности регулирования российского государственного управления.

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 предусматривает разработку федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации, устанавливающего основные принципы российского государственного управления и требования по их реализации – Федерального закона «О принципах государственного управления в Российской Федерации». 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 субъектов РФ применительно к сфере государственного управления (ст.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 как базового, системообразующего закона для действующих и проектируемых законов по вопросам государственного управления. Однако третий подход предполагает – на основе установления в проектируемом федеральном законе основных принципов российского государственного управления и требований по их реализации – регулирование и ряда ключевых, требующих взаимной согласованности вопросов организации процесса государственного управления.

В результате обсуждения авторским коллективом был принят третий подход. В рамках его реализации 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 стать также 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 требования к качественному управлению и создать действенные правовые механизмы их реализации – создать правовую основу формирования новой модели российского государственного управления.

В соответствии с выбранным подходом предложено рабочее наименование проектируемого федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации – «Об основах государственного управления в Российской Федерации».

Концепция Федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации»

В настоящее время одной из главных задач, стоящих перед российским государством, определенной Указом Президента Российской Федерации № 601 от 07 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1] является повышение качества государственного управления – его результативности и эффективности.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 года Президент Российской Федерации подчеркнул, что для обеспечения качественного современного государственного управления необходима «новая модель государственного управления». Президент определил и ее первый принцип – «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы».

Проектируемый федеральный закон должен способствовать решению этой задачи – создать правовые условия качественного государственного управления, основанного на новой модели государственного управления, обеспечивающей работу всех звеньев государственного управления и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.

Следует констатировать, что проводимые в России в последние 20 лет реформы в сфере общественного управления (конституционная реформа, административная реформа, реформа государственной службы, реформа бюджетного процесса, реформа разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, политика электронного правительства, а также комплекс мер по борьбе с коррупцией) не были скоординированы и синхронизированы между собой, не связаны в единый пакет мер по совершенствованию государственного управления.

В настоящее время различные вопросы процесса государственного управления (в том числе управленческие циклы в государственном управлении) регулируются разными правовыми актами. Многие из них остаются неурегулированными и противоречиво решаются в практике государственного управления. Регулирующие их нормативные правовые акты нередко вступают в противоречие друг с другом.

Ни в одном законодательном акте государственное управление не рассматривается от начала и до конца, через все его стадии – подготовку и принятие решения, в том числе планирование, организацию исполнения и наделение компетенцией, непосредственное исполнение, мониторинг и контроль результата, коррекцию принятых решений (планов).

Отсутствует и законодательный акт, устанавливающий достаточно согласованные друг с другом требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления.

Эти недостатки, отражающие недостаточную системность правового регулирования государственного управления, в значительной мере определяют низкое качество государственного управления в России, которое стало сегодня одним из основных препятствий успешного решения многих задач и проблем социально-

экономического развития страны и ее регионов, обеспечения качества жизни и безопасности граждан России.

В той или иной степени вопросы государственного управления отражены в следующих законодательных актах:

1. Конституция Российской Федерации [17];
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [18];
3. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (устанавливает организационную структуру федеральных органов исполнительной власти и их систему) [19];
4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [20];
5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [21];
6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [22];
7. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [23];
8. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24];
9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25];
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации [26],

Вопросы государственного управления регулируются и в других законодательных и иных нормативных правовых актах.

Созданная в ходе реформ нормативная правовая база во многом противоречива и разрозненна. Так, например, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24] и Бюджетный кодекс Российской Федерации [26] дают разные определения государственных (муниципальных) услуг.

Кроме того, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [20] не отвечает на вопрос о том, в чем

закключается деятельность государственных служащих: какова организационная система управления, ее цели и задачи, каковы принципы и механизмы осуществления деятельности госслужащих, каковы требования к результативности их деятельности и ее оценке.

На уровне субъектов Российской Федерации также приняты свои нормативные правовые акты в сфере государственного управления, которые во многом не соответствуют федеральному законодательству (в частности, это касается Устава города Москвы в части правовых основ существования системы городского управления «по отраслевым комплексам», а также по административным округам и управам районов города Москвы, руководители которых – префекты и главы управ - назначаются Мэром Москвы).

Причем в каждом субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании формируется и выстраивается собственная форма управления, что существенно затрудняет процесс реализации решений, принимаемых на федеральном уровне, увеличивает сроки достижения поставленных целей, а также снижает качество государственного управления в целом.

Это особенно заметно в неудачной практике реализации на уровне субъектов Российской Федерации «майских» Указов Президента Российской Федерации 2012 года, а также подтверждается низкими показателями Российской Федерации по агрегированному индикатору государственного управления WGI / World Governance Indicators (ранее GRICS / Governance Research Indicator Country Snapshot), прежде всего, в части подотчетности государства перед гражданами, эффективности государственного управления и качества государственного регулирования¹.

Одной из главных причин сложившейся ситуации, в отличие от большинства ведущих зарубежных стран, является отсутствие основополагающего закона, определяющего основные принципы государственного и муниципального (публичного) управления.

В связи с этим возникает необходимость в разработке специального закона об основах государственного управления в Российской Федерации, его основных принципах и процедурах.

Ключевым отличием данного законопроекта от действующей системы законодательных актов в данной сфере является создание единого законодательного акта, регулирующего весь цикл государственного управления от принятия решения, в том

¹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

числе планирования, и организации исполнения до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений.

Предлагаемая концепция проектируемого федерального закона позволила бы, основываясь на общемировом опыте, решить общую для всех стран проблему обеспечения качественного (надлежащего, «хорошего») – результативного и эффективного государственного управления.

1.1 Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Основная идея

Основная идея проектируемого законопроекта – повысить системность правового регулирования государственного управления в целях обеспечения качественного государственного управления в интересах развития российской экономики, повышения качества жизни населения, обеспечения безопасности страны и ее граждан.

Системность правового регулирования государственного управления должна обеспечиваться проектируемым федеральным законом путем установления взаимоувязанных 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.

Проектируемый федеральный закон об основах государственного управления должен стать стимулом и гарантом решения, в том числе, тех вопросов, которые оказались трудноразрешимыми в рамках различных направлений реформирования (развития, совершенствования) государственного управления.

Цели и задачи проектируемого федерального закона

Стратегической целью проектируемого федерального закона является повышение качества государственного управления (обеспечение качественного государственного управления), в том числе его результативности и эффективности, за счет обеспечения большей системности его правового регулирования.

Непосредственная цель проектируемого федерального закона – повышение системности правового регулирования государственного управления за счет принятия согласованных базовых норм, устанавливающих принципы государственного управления, взаимоувязанные требования к организации государственного управления - ко всем стадиям его управленческого цикла, к составу и исполнению государственных функций, инструментам и механизмам государственного управления.

Устанавливаемая система норм должна создать правовые условия достижения необходимого качества государственного управления, в том числе ожидаемого уровня его результативности и эффективности.

Основными задачами федерального закона могут быть:

- нормативная идентификация государственного управления, стадий (циклов) государственного управления, государственных функций;

- установление общих принципов государственного управления и основных требований к их реализации;
- 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;
- установление базовых требований к управленческому циклу государственного управления, к его стадиям (этапам);
- установление единых требований к государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления;
- установление базовых требований к инструментам и механизмам государственного управления;
- установление базовых требований к работе с персоналом государственного управления, в том числе с государственными служащими (к управлению персоналом государственного управления);
- установление базовых требований к постановке и реализации задач по совершенствованию, реформированию и развитию государственного управления;
- установление базовых требований 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;
- концентрация ресурсов (финансовых, организационных, информационных и кадровых) государственного и муниципального управления для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех уровней государственного управления для достижения целей социально-экономического развития, качества жизни и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, безопасности населения.

Предмет правового регулирования

Предметом правового регулирования проектируемого законопроекта являются общественные отношения в сфере государственного управления на всех стадиях управленческого цикла от подготовки решения (планирования), организации исполнения до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений (планов), составляющих целостную основу государственного управления.

В перечень вопросов государственного управления, регулируемых проектируемым федеральным законом, должны войти:

- 1) Правовая идентификация государственного управления (включая определение государственного управления; соотношение государственного управления и государственной власти; понимание места и роли государственного управления в деятельности государства и органов государственной власти; соотношение государственного управления, политики и нормотворчества; соотношение государственного управления и государственного регулирования);
- 2) Цели, задачи и ограничения государственного управления;
- 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);
- 4) Основные принципы государственного управления и требования к их реализации (включая принципы: законности; управления по результатам; эффективности; открытости; обоснованности административных решений; ответственности органов государственной власти; участия общества (граждан и их организаций) в государственном управлении; обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц; антикоррупционности; технологичности (использования современных технологий государственного управления, в том числе современных информационно-коммуникационных технологий); организации органов государственного управления по предметам ведения);
- 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 (включая определение непосредственных и конечных общественно значимых результатов государственного управления, базовых показателей результативности государственного управления; требования к установлению и учету результатов и показателей результативности при исполнении полномочий по государственному управлению; базовое понимание эффективности государственного управления и требования к ее установлению и учету при исполнении полномочий по государственному управлению);
- 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) (включая понятие и состав цикла государственного управления; базовые требования к циклу государственного управления

и его стадиям; требования к формированию цикла государственного управления при исполнении типов государственных функций);

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;

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 и муниципального управления и участия граждан и их организаций в принятии и реализации их решений;

17) Требования по снижению коррупционных рисков и противодействию коррупции.

Данный перечень вопросов может быть расширен на этапе проектирования федерального закона.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

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 службы, 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.

1.2 Место будущего закона в системе действующего законодательства

В системе действующего законодательства проектируемый федеральный закон относится к отрасли законодательства «административное право».

Реализация проектируемого федерального закона потребует также внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ФЗ «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 пр.) в части отражения управленческих аспектов, и иные законодательные акты Российской Федерации, а также в иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации государственного управления.

Предположительно проектируемый федеральный закон может оказать влияние на следующие действующие законодательные акты и потребовать принятия новых законодательных актов:

1. В отношении ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – необходимы изменения.

2. По вопросам организации государственного управления:

2.1. ФЗ «О федеральных органах исполнительной власти» – необходимы разработка и принятие.

2.2. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации» – необходимы изменения.

2.3. ФЗ «Об административных процедурах» – необходимо принятие.

2.4. ФЗ «О государственном контроле» – необходимы разработка и принятие.

3. По вопросам правопорядка:

3.1. Кодекс административного судопроизводства – необходимы разработка и принятие.

3.2. КоАП РФ [27] – необходимы изменения или, возможно, пересмотр.

4. Законы субъектов Российской Федерации «О публичных слушаниях и отчетах» – необходима разработка и принятие.

5. ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики» – необходимы изменения или, возможно, обновление.

6. Внесение изменений в отраслевое законодательство с целью более полного отражения административно-правовых аспектов (градостроительное, земельное и иное законодательство).

1.3 Зарубежный опыт правового регулирования государственного управления

Государственное управление – универсальный процесс в любом государстве, который подлежит правовому регулированию. Однако нюансы такого регулирования могут существенно различаться в зависимости от страны. В современный период большинство государств подвергаются существенному реформированию, и практически одновременно проводят административные реформы.

Относительной синхронности административных реформ способствует глобализация и деятельность международных организаций. Влияние глобализации привело к появлению концепции многоуровневого государства, когда функции государства группируются по уровням – глобальный (ВТО, ОЭСР), европейский (ЕС, Совет Европы), национальный, региональный и локальный [28].

Если обратиться к нормативной стороне вопроса, то уровень закрепления требований к организации государственного управления существенно различается по странам. В ряде случаев на самом высшем – конституционном – уровне мы можем найти те или иные позиции, касающиеся не просто организации исполнительной власти (что является типичным элементом любой конституции), но и процесса и качества государственного управления.

Положения, устанавливающие принципы эффективного государственного управления, закреплены, например: частью 1 статьи 27 и статьей 135 Конституции Китайской Народной Республики от 04.12.1982; подпунктом «iv» пункта «g» части 2 статьи 19 Конституции Республики Сингапур от 03.06.1959; статьями 31 и 51, пунктом 2 статьи 80, статьями 282, 283, пунктом 3 статьи 303 и др. Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007; статьей 140 и др. Конституции Республики Индии от 26.11.1949; статьей 10 Основного Закона Султаната Оман от 06.11.1996; статьями 13, 14, 16, 43 и др. Конституции Исламской Республики Афганистан от 27.01.2004; пунктом «b» части 2 § 1 Основного Закона Израиля о Государственном контролере от 15.02.1988; пунктом «a» § 29 Основного Закона Израиля о Правительстве от 07.03.2001; разделами 19 и 27 статьи II, разделом 3 секции «Комиссия гражданской службы» статьи IX и др. Конституции Республики Филиппины от 02.02.1987; статьей 179 и др. Конституции Республики Коста-Рика от 07.11.1949; статьей 28, частью 3 статьи 109, статьями 113, 134 и др. Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917; частью 1 статьи 29 Конституции Федеративной Республики Германия от 23.05.1949.

Встречаются нормы, посвященные или касающиеся эффективности государственного управления (статья 64 и пункт 4 статьи 78 Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007), обеспечения «эффективной системы оказания государственных услуг и иных государственных дел» (пункт 1 статьи 81 Конституции Королевства Таиланд от 24.08.2007), эффективности предоставления государством услуг (статья 28 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917), эффективной деятельности администрации (статья 191 Конституции Республики Коста-Рика от 07.11.1949), «эффективном функционировании властей Федерации» (пункт 4 части «А» статьи 122 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917), эффективности осуществления органами исполнительной власти административной деятельности (пункт 12 статьи 153 Конституции Республики Панама от 11.10.1972), «эффективности публичных служб» (статья 42 Конституции Аргентинской Республики от 22.08.1994), «эффективности бюджетного, финансового и имущественного управления со стороны органов и учреждений федеральной администрации» (часть II статьи 74 Конституции Федеративной Республики Бразилия от 05.10.1988) [29].

В специальных нормах конституций зарубежных стран уделяется внимание вопросам регулирования деятельности органов государственного управления на основе принципа законности. В Финляндии действует правило, согласно которому «любое осуществление государственной власти должно основываться на законе» (§ 2 Конституции Финляндии). Сходные положения закреплены в ст. 10 и ст. 11 Конституции Турецкой Республики. Непосредственно для государственных служащих в ст. 129 Конституции Турецкой Республики предусмотрен принцип выполнения служебных обязанностей – «подчиняясь Конституции и законам». В Словакии установлена обязанность государственных органов действовать «только на основании Конституции, в ее пределах и в порядке, установленном законом» (ст. 112 Конституции Словацкой Республики). В Хорватии издание органами государственного управления нормативных актов должно «основываться на законе» (ст. 19 Конституции Республики Хорватии). Обязанность органов публичной власти «действовать на основе и в границах права» установлена ст. 7 Конституции Республики Польша. Устанавливают возможность осуществления государственного управления лишь на основе закона ст. 18 Конституции Австрийской Республики и ст. 5 Союзной конституции Швейцарской конфедерации, а также Конституция Чехии (ст. 2). В ст. 103 Конституции Испании закреплен принцип подчинения закону и праву в качестве одного из основных принципов деятельности публичной администрации [30].

Следующий уровень закрепления основ государственного управления – это закон. Наиболее распространенный подход законодательного закрепления принципов государственного и местного управления в зарубежной практике – законы об органах исполнительной власти и об организации управленческого процесса.

В данных законах речь идет, прежде всего, об административных процедурах или административных процессах. При этом в виде законов строгие формализованные правила совершения управленческих действий должностными лицами, государственными органами и учреждениями закреплены, в том числе, в следующих странах: Австрия (1928); США (1946); Германия (1953, 1976); Швейцария (1968) [31]; Латвия (2002).

К примеру, швейцарский закон об административных процедурах от 20.12.1968¹ подробнейшим образом определяет виды административных процедур, применяемых к административным делам федеральных органов власти, а также порядок обжалования их решений.

В Латвии принят Закон об устройстве государственного управления (21.06.2002 г.)², целью которого является обеспечение демократичного, правового, эффективного и доступного для общества государственного управления. Причем закон определяет как институциональную систему подчиненного Кабинету министров государственного управления, так и основные правила деятельности государственного управления.

Наиболее регламентированы на уровне законов вопросы государственного управления в США. Так, Свод законов США позволяет кодифицировать (объединить) положения различных актов, регламентирующих процедуры государственного управления. При этом непосредственно вопросам организации государственного управления и государственной службы посвящен раздел 5 Свода законов США («Организация управления и персонал»).

В течение почти 50 лет в Свод законов США были внесены положения, направленные на внедрение систем планирования, мониторинга и оценки эффективности (позднее – результативности) деятельности органов государственной власти, их структурных подразделений и государственных служащих.

К настоящему времени в США особую, интегрирующую роль в правовом регулировании государственного управления играет принятый в 2010 году Закон о модернизации закона о деятельности и результатах (Government Performance and Results Modernization Act 2010³). Он нацелен на обеспечение результативности государственного

¹ <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/201305010000/172.021.pdf>

² <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/parvaldes-iekartas-likums/>

³ <http://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act>

управления в целом. Им установлены основные требования к результативному государственному управлению как в отношении общих требований к планированию и оценке результатов деятельности на уровне органов власти, их структурных подразделений, так и в отношении требований к оценке результатов на индивидуальном уровне.

Необходимо отметить, что наличие одного комплексного или нескольких нормативных актов – нюансы юридической техники и правовой традиции в каждой стране, что не влияет на саму признанную большинством стран необходимость целенаправленного правового урегулирования процесса государственного управления.

При этом в целом выдерживается различие подходов европейских и англосаксонских государств. В странах англосаксонской системы права в нормативном регулировании процесса государственного управления отмечается высокая роль регламентов, некая «технизация» управления, известную «шаблонность», которой помогает преодолеть активная деятельность судов (чаще всего – судов общей юрисдикции). В странах континентальной системы права по-прежнему большое значение придается нормативным текстам – законам, применение которых также контролируется судами.

Процессы глобализации обуславливают взаимовлияние и взаимопроникновение этих двух правовых систем (чаще всего на площадках международных организаций и межгосударственных объединений). Так, европейские государства занялись стандартизацией государственного управления, активно используя опыт менеджмента, а в США и Великобритании в последнее время разрабатываются и принимаются законы, посвященные тем или иным аспектам государственного управления, в Ирландии и Австралии создаются административные суды.

Поэтому ключевыми элементами урегулирования процесса государственного управления можно назвать: нормативный акт общего характера (Конституция, кодекс, закон) + специализированные акты + судебный контроль.

При этом, хотя в современном мире правовое регулирование процесса государственного управления весьма вариативно, оно, в то же время, благодаря синхронным административным реформам, подчинено единой логике формирования «хорошего» (надлежащего, качественного, результативного, эффективного) государственного управления.

Эта логика закрепляется актами международного уровня (юридическая сила которых часто сводится почти к нулю, но страны применяют их добровольно).

Наибольшее распространение получила методика Организации Объединенных Наций (ООН) по оценке «хорошего» (качественного, надлежащего) государственного управления (Good Governance)¹, которая учитывает ключевые ценности различных подходов:

1. Ценности правового подхода:
 - верховенство права — наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств;
 - равенство и недискриминация – равный подход ко всем гражданам.
2. Ценности политического подхода:
 - участие — участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через организации гражданского общества;
 - оперативность — административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц;
 - ориентация на консенсус — используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.
3. Ценности менеджеристского подхода:
 - результативность и эффективность – органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов.
4. Универсальные организационные ценности:
 - прозрачность;
 - подотчетность².

Помимо методики ООН по «хорошему управлению», известны нацеленные на повышение качества государственного управления документы Всемирного банка, Всемирного экономического форума, ОЭСР.

Институтом Всемирного банка разработан интегральный показатель государственного управления (GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot), который применяется с 1996 года. Он включает в себя шесть параметров – право голоса и подотчетность обществу, политическая стабильность, эффективность государственного

¹ Термин Good Governance по-разному переводится в России – как хорошее или качественное управление, но также и как надлежащее управление.

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

управления, качество нормативного регулирования, верховенство закона, контроль коррупции.

В докладе Всемирного экономического форума в 2013 г. содержатся требования к функционированию государственного управления в новых условиях. В частности, в докладе говорится о принципе F.A.S.T (flatter, agile, streamlined, tech-enabled), который предлагается взять за основу оценки деятельности органов публичного управления (flatter – «плоский», доступный, agile – подвижный, streamlined – хорошо налаженный, четкий, организованный и tech-enabled – технически оснащенный). Принцип FAST предполагает, что органы публичного управления должны, сохранив все свои основные базовые качества, усилить их через применение более инновационных, эффективных (effectiveness) и результативных (efficiency) практик. При этом следует помнить, что глобальные общественно-политические, техногенные и природные кризисы и катастрофы последних лет выявили «устаревание» форм и методов управления, а также "слабость" существующих политик, стандартов, норм и инструкций в области безопасности, которые более не гарантируют необходимого порядка на рынках и не обеспечивают на должном уровне безопасность государств [32].

В требованиях ОЭСР по качеству государственного управления приоритетным можно считать внедрение в государственном управлении принципа управления по результатам. Наиболее известным определением понятия «управление по результатам» в отношении государственного управления является именно определение ОЭСР: управление по результатам представляет собой управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности и результативности; менеджеры обладают возможностями для их достижения; проводится измерение и отчет о достигнутых результатах, а затем эта информация используется при решениях о финансировании, структуре, функционировании программ, а также при решениях о поощрениях и санкциях.

К государственному управлению в результате политики нового государственного менеджмента все шире адаптируют и применяют и опыт технических стандартов. Международная организация стандартизации¹ разработала серию стандартов ИСО 9000, которая затрагивает различные аспекты управления качеством в государственном управлении. Стандарты содержат руководства и инструментарий для компаний и организаций, которые хотят, чтобы их продукция и услуги постоянно отвечали требованиям заказчика, а качество постоянно улучшалось. ИСО 9001:2008 устанавливает

¹ <http://www.iso.org/iso/ru/home.htm>

требования к системе менеджмента качества, ИСО 9000 содержит основные понятия и словарь, ИСО 9004 сосредоточено на том, как сделать систему управления качеством, более эффективной и работоспособной. ИСО 19011 руководство по проведению внутреннего и внешнего аудитов систем менеджмента качества.

Таким образом, в целом развитие правового регулирования государственного управления за рубежом ориентировано на системное правовое обеспечение качественного («хорошего», надлежащего) государственного управления.

1.4 Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений

В Российской Федерации вопросы, посвященные правовому регулированию процесса государственного управления, рассредоточены в нормативных правовых актах разного уровня. Вообще, в той или иной степени вопросы государственного управления отражены в большинстве нормативных актов любой страны.

Прежде всего, российское законодательство не содержит единого нормативного определения государственного управления. ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25] дает следующее определение «для целей настоящего закона»: государственное управление – «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Обращение к нормативным текстам показывает, что понятие государственного управления часто употребляется в смысле обозначения целой сферы государственной деятельности (по аналогии с Особенной частью административного права) – например, Федеральный закон от 29.04.2008 № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере государственной регистрации» [33], Федеральный закон от 26.06.2008 № 103-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области таможенного дела» [34], Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [35].

Одновременно законы, наименование которых позволяет предположить понимание государственного управления в качестве процесса, на деле касаются лишь институциональных вопросов и распределения компетенции между конкретными органами государственной власти (к примеру, Федеральный закон от 29.06.2004 № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» [36]).

Такой подход продолжает советскую традицию, когда государственное управление в нормативных актах связывалось с институциональным аспектом. Примерно такая же ситуация и на уровне подзаконных актов. Исключение составляет Распоряжение

Правительства Российской Федерации от 03.12.2009 № 1862-р об утверждении плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009 – 2010 годах, где предусмотрены мероприятия, связанные именно с процессом государственного управления (его функциями и отдельными инструментами): совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций; совершенствование предоставления государственных услуг; обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; совершенствование системы государственной гражданской службы и противодействие коррупции.

Чаще всего «государственное управление» в нормативных актах – понятие само собой разумеющееся, как в Постановлении Правительства Российской Федерации от 21.03.2005 № 148 «Об упразднении некоторых правительственных координационных и совещательных органов в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» [37], Указе Президента Российской Федерации от 11.03.2003 № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» [38], Указе Президента Российской Федерации от 25.08.2010 № 1060 «О совершенствовании государственного управления в сфере информационных технологий» [39], Указе Президента Российской Федерации от 03.12.2008 № 1715 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» [40] и др. Все перечисленные акты затрагивают также лишь институциональные вопросы.

В Конституции Российской Федерации понятия «государственное управление» также нет [17]. В целом в ней унаследован подход советских конституций, где говорилось об органах государственного управления и отраслях государственного управления. Непосредственно к пониманию государственного управления имеют отношение несколько конституционных статей. Статья 32 (часть 1) определяет, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Статьи 110 и 112 посвящены управлению в узком смысле (как деятельности органов исполнительной власти):

- Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации;
- Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичная ситуация сложилась и в субъектах Российской Федерации – приняты законы либо об органах государственного управления, либо об управлении в конкретной

отрасли. В итоге – ни единого акта, ни серии актов, регулирующих государственное управление как процесс, нет ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

Между тем, о необходимости закона давно говорится в нашей литературе. Поскольку правовое регулирование управленческих отношений затрагивает интересы не только тех, кто занят в аппарате государственного управления, но и всех, кто соприкасается с государственным управлением, то есть подавляющего большинства населения, постольку объективна необходимость оформления основополагающих вопросов организации и функционирования различных подсистем государственного управления через законы, причем не требующие дополнительных разъяснений, уточнений, комментариев, методических рекомендаций. Законом должны определяться наиболее типичные элементы государственного управления – общие начала, основные принципы, подходы, методологические основы [41]. Однако сам подход к государственному управлению как к процессу не характерен для нашего законодательства.

В то же время, понимание государственного управления как процесса содержится в актах Президента, а именно в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию разных лет, где неоднократно поднимались те или иные аспекты этого процесса. Послание от 12 декабря 2012 года даже формулирует принципы новой модели государственного управления:

- Ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.
- Повсеместное внедрение новых форм и методов контроля.
- Главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан.
- Адекватная мотивация государственных муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации.
- Правовые, этические обязательства и ограничения для госслужащих.
- Изменение принципов работы надзорных органов.

В Послании Президента Российской Федерации от 25.04.2005 г. говорится о повышении эффективности государственного управления, строгом соблюдении чиновниками законности, предоставлении ими качественных публичных услуг населению

[5]. В Послании от 30 ноября 2010 года – о необходимости новых стандартов в деятельности органов государственного управления и оказании публичных услуг.

Из актов Президента, носящих нормативный характер, интерес представляет Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1], предусматривающий серию мер по самым различным аспектам государственного управления. Толкование Указа позволяет сделать выводы:

во-первых, о понимании государственного управления как процесса, включающего и процедуры, и вопросы государственной службы, и институциональные вопросы;

во-вторых, государственное управление в данной трактовке, по сути, есть публичное управление, включающее уровень как субъектов Российской Федерации, так и местный уровень. Это корреспондирует научному пониманию: «В теории государственное и муниципальное управление рассматриваются как «целостная система управления делами общества путем использования единой по своей природе публичной власти народа» [65];

в-третьих, в актуальном государственном управлении предусматривается высокая доля общественного участия. Однако данный Указ, в силу его специфики, не дает полного представления о государственном управлении и его циклах.

И, разумеется, именно процесс государственного управления рассматривается в Концепции административной реформы в 2006-2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р [13]. Именно здесь говорится, что административная реформа есть реформа системы государственного управления: «Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. В 2003 – 2005 годах были приняты важные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации». Аналогичный подход отражен в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р: «Настоящая Концепция охватывает существенную часть государственного и муниципального управления, что позволяет подойти комплексно к оптимизации отдельных отраслей» [14].

Понятие «государственное управление» дается в научной и учебной литературе.

Приведем несколько определений из российских источников.

- Государственное управление – организованный процесс руководства, государственного регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием экономики и культуры, иных сфер государственной жизни [66].

- Государственное управление – организующее и регулирующее воздействие государства на общество в целях его упорядочения и развития, опирающееся на государственно-властные полномочия. Признаки государственного управления – вертикальность системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в административном порядке; предусмотренная законодательством возможность административного правотворчества; включение в механизм государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) [67].

- Государственное управление – деятельность государственных органов, представляющая целенаправленное воздействие на становление и развитие общественных отношений в сферах экономической и социально-культурной жизни общества, а также в административно-политической сфере. Эта деятельность проявляется в конкретных методах регулирования производства, оборота и потребления, в способах контроля и надзора, защиты прав и свобод человека и гражданина... Государственное управление является сферой осуществления исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти, которая призвана обеспечивать реализацию конституционных принципов демократического правового социального государства [42].

Несмотря на особенности авторских позиций, очевиден устоявшийся подход к государственному управлению как сфере осуществления исполнительной власти, то есть трактовка государственного управления в узком смысле слова. Это классическое понимание еще не учитывает наличия новых управленческих субъектов – негосударственных организаций. Деятельность по государственному управлению представляет собой процесс со своими стадиями и закономерностями. Процесс государственного управления обеспечивает выполнение функций управления. Вопрос в том, достаточно ли этот процесс урегулирован с нормативной точки зрения.

Организации системы исполнительной власти посвящен ряд нормативных актов. Отправной точкой служит ст.110 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой принят ФКЗ 17.12.1997 «О Правительстве Российской Федерации» [18]. Исходя из того, что Правительство осуществляет исполнительную власть, т.е. государственное управление в узком смысле слова, принципы деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 3 названного закона) можно считать принципами государственного

управления. Это – принципы верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципы народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Органы исполнительной власти определяются указами Президента, такими как Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [43]. При этом Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» содержит, по сути, понятие системы органов власти – определение видов органов власти и их структуры как перечня конкретных федеральных органов исполнительной власти. Согласно названному Указу, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Нужно заметить, что определение системы федеральных органов исполнительной власти президентским указом российской Конституцией не предусмотрено. Это послужило основанием для рассмотрения вопроса Конституционным Судом Российской Федерации. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» установлено, что по смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Таким образом, определение системы федеральных органов исполнительной власти должно производиться на уровне федерального закона.

Организация исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации определяется Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [44], глава 3 которого

характеризует систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Данный закон устанавливает также принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 1), но они имеют больше политическое значение, нежели характеризуют конкретные аспекты этой исполнительной деятельности.¹

Наличие разных законодательных актов, закрепляющих подчас различные принципы государственного управления, не способствует единому пониманию государственного (публичного) управления в федеративной стране, что лишнее раз подчеркивает необходимость закрепления общих требований к государственному управлению в федеральном законе.

Вопросам организации деятельности ФОИВ посвящены Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [46] и Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [47]. Типовой регламент взаимодействия регулирует важные вопросы организации деятельности, требующие участия нескольких ФОИВ, такие как порядок осуществления федеральным министерством координации и контроля, участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации и др. При этом вопросы взаимодействия по вертикали почти не затронуты, за исключением того, что «осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может быть передано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством». Такое федеральное

¹ К ним относятся: а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации; б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

законодательство до сих пор не создано, что приводит к ситуации, что делегирование полномочий между органами государственной власти ни по горизонтали, ни по вертикали не урегулировано.

Типовой регламент внутренней организации ФОИВ содержит как требования к структуре и штатному расписанию ФОИВ, так и процедуры осуществления основных полномочий. Подобное регулирование необходимо и для органов власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения единого понимания структуры и штатной наполненности органов исполнительной власти в стране.

Новые подходы к государственному управлению предполагают участие в управлении не только государственных организаций, но и других, в том числе частных субъектов. Однако законодательство в этой части явно отстает. Оно подчас ограничивается лишь констатацией, как Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» [48]: Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, регулируются Законом Российской Федерации «О государственной тайне» [48], положения которого обязательны для исполнения на территории Российской Федерации и за ее пределами органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организациями, наделенными в соответствии с федеральным законом полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление в установленной сфере деятельности, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, взявшими на себя обязательства либо обязанными по своему статусу исполнять требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Из этой статьи очевидна возможность наделения полномочиями в сфере государственного управления организаций, не являющихся органами власти. Кроме того, действие Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24] распространяется «также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 настоящей статьи государственных и муниципальных услуг». Среди таких организаций – многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и

уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Возможность осуществления публичных функций не только органами публичной власти была отдельно подчеркнута Конституционным Судом Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [49] в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»): специальное регулирование федеральным законодателем правоотношений, возникающих в связи с возможностью обращения граждан и их объединений, включая юридические лица, к иным, помимо органов публичной власти, организациям, наделенным публично значимыми функциями, не исключается, но, напротив, предполагается, равно как и право субъекта Российской Федерации обязать создаваемые им государственные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции, рассматривать обращения граждан в целях обеспечения реализации и защиты их конституционных прав и свобод, а также определить правила и процедуры такого рассмотрения. Признание противоречащими Конституции ряда статей Федерального закона от 02.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [49] привели к изложению права граждан на обращение в новой редакции (Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ): Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Таким образом, в законодательство России введено понятие «публично значимой функции» без его разъяснения. Статья 197 АПК [68] применительно к аналогичной ситуации употребляет понятие «государственные или иные публичные полномочия».

Такого рода вмешательство Конституционного Суда в толкование сравнительно недавно принятого закона свидетельствует как о недостаточной проработанности закона, но в еще большей степени о значительном системном пробеле в понимании современного государственного управления и недостаточном отражении этого понимания в законодательстве.

В нормативном плане терминологически мы сталкиваемся с «публично значимой функцией» (Конституционный Суд Российской Федерации и Федеральный закон об

обращениях), «государственными и иными публичными полномочиями» (АПК Российской Федерации [68]), «властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления», «государственно-властными полномочиями» (Верховный Суд Российской Федерации) для обозначения одного и того же явления, получившего в науке наименование «делегирование полномочий». В Концепции административной реформы в подобном случае говорится об «аутсорсинге административно-управленческих процессов». Так или иначе, действующее законодательство не содержит ни общих норм о делегировании полномочий, ни норм о делегировании осуществления публичных полномочий в частный сектор.

Отдельного упоминания заслуживают органы (образования), создаваемые специально для решения определенных вопросов. Это многочисленные комиссии и советы при органах власти, статус которых определяют по большей части сами органы исполнительной власти, их создающие. Данный процесс нуждается в регулировании и единообразии правоприменительной практики. Типовой регламент взаимодействия определяет порядок создания межведомственных координационных и совещательных органов, Типовой регламент внутренней организации – координационных и совещательных органов и рабочих групп, но в основном в организационном плане. Имеется Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». Однако сама деятельность этих образований, юридическая сила их решений и пр. остаются за рамками нормативного регулирования.

Государственное управление нуждается в ресурсах, прежде всего кадровых. Законодательство об организации государственной службы было существенно обновлено, причем в последнее время делается акцент на формулирование и контроль ограничений, связанных с государственной службой, и ответственности должностных лиц. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [20], Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [50] дополняются Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» [21] с его превентивными мерами.

Однако в данных законах не раскрыта содержательная сторона деятельности государственных и муниципальных служащих в системе государственного и муниципального управления, основные принципы, формы и регламенты осуществления их деятельности на всех стадиях управленческого цикла от организации и планирования до мониторинга и контроля, а также в целом не классифицируются их функции.

Классификация функций должна охватывать наиболее важные, типичные и стабильные управленческие действия на отдельных стадиях управленческого процесса. К таковым относятся: прогнозирование, планирование, сбор и анализ информации, подготовка и принятие управленческого решения, организация, регулирование и координация, контроль и оценка результатов управленческих действий.

В нормативном плане классификация функций в сфере государственного управления дается в Указе Президента Российской Федерации № 314, но только «для целей настоящего Указа» и применительно к функциям федеральных органов исполнительной власти, хотя по содержанию они распространяются до уровня местного самоуправления (как, например, функция по контролю и надзору). Эта классификация получила широкое распространение и могла бы быть использована при подготовке законопроекта.

В действующей редакции Указ предусматривает 4 вида функций:

- функции по принятию нормативных правовых актов – издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- функции по контролю и надзору – осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (1); выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (2); регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (3);

- функции по управлению государственным имуществом - осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- функции по оказанию государственных услуг – предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

За скобками Указа остались такие общеуправленческие функции, как принятие управленческих решений и планирование.

Правовое регулирование функции по принятию НПА (нормотворческой функции) на федеральном уровне осуществляется Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 17.02.2014) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 (ред. от 27.11.2013) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». Названными актами установлены требования к данному виду деятельности. Проблема в том, что современное государство утрачивает монополию даже на издание нормативных актов, и они все чаще требуют общественного обсуждения, специальных экспертиз и оценок и пр. В идеале все эти процессы должны быть отражены в так называемом Законе о законах (закон о нормативных правовых актах), и частично (в части установления общих требований и принципов) – в федеральном законе об основах государственного управления.

Нормотворческая функция ФОИВ частично учитывает принципы Good Governance (общественные экспертизы и обсуждения проектов, ориентированность на консенсус при проведении антикоррупционной экспертизы, эффективность, оцениваемая в результате ОРВ), в то же время совсем не учтен принцип подотчетности [52].

Правовое регулирование функции по контролю и надзору осуществляется множеством нормативных правовых актов различного уровня. Если принять за основу широкое понимание, изложенное в Указе Президента, то контрольно-надзорная

деятельность включает в себя еще и разрешительную и регистрационную деятельность, а также издание индивидуальных правовых актов. Регулированию данных вопросов посвящены Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [51], а также отраслевые федеральные законы по отдельным видам контроля (надзора), как-то Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» и др. По предварительным подсчетам всего их около 100. Кроме того, имеются подзаконные акты Правительства Российской Федерации и различных ведомств. Такая разрозненность регулирования уже вызвала необходимость подготовки законопроекта «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации».

В научной литературе государственный контроль рассматривается как одна из функций государственного управления [69]. Здесь проводится тонкая грань – в тех случаях, когда речь идет о контроле, не связанном с конкретным решением, он рассматривается как вид деятельности, выступает в качестве функции управления. Когда же контроль рассматривается применительно к каждому конкретно принятому решению, его обычно называют стадией управленческого цикла.

Правовое регулирование функции по управлению государственным имуществом осуществляется различными нормативными правовыми актами – Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О приватизации государственного и муниципального имущества», и целый ряд подзаконных актов (Указ Президента Российской Федерации от 09.12.1996 № 1660 (ред. от 07.08.1998, с изм. от 07.07.2009) «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации», Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2002 № 585 (ред. от 03.03.2012) «Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе», Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.1996 № 625 (ред. от 24.06.1998) «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплены в федеральной собственности и др.)). На протяжении долгих лет ставится

вопрос о необходимости разработки закона об управлении государственной собственностью.

Правовое регулирование функции по оказанию государственных услуг осуществляется Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24], а также многочисленными административными регламентами по конкретным функциям и услугам. Порядок их разработки и другие нормы общего характера содержит Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [54].

В перечисленных актах в понятийном плане пока никак не разведены государственные функции и услуги (понятие государственной функции вообще не раскрыто). Само определение государственной услуги дается в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24], но лишь «для целей настоящего Федерального закона» и не совпадает с понятием, данным ранее президентским указом, а также Бюджетным кодексом.

Таким образом, каждая из перечисленных в Указе государственных функций заслуживает отдельного законодательного регулирования в виде федерального закона (в настоящее время это реализовано лишь в отношении оказания государственных услуг), а классификацию и определение этих функций должен дать федеральный закон об основах государственного управления.

Только в этом законе отдельные государственные функции могут быть определены как часть системы государственных функций, а функции государственного управления могут быть раскрыты в качестве управленческих стадий и связаны в единый управленческий цикл.

Функция планирования долгое время связывалась лишь с плановой экономикой, хотя оно не переставало существовать в тех или иных формах и после ее крушения. В настоящее время планированию управленческого процесса посвящен Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25]. Закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной

безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Закон дает классификацию актов стратегического планирования, процедуры их принятия и контроля.

Кроме того, данный закон содержит определения (данные «для целей закона»):

- государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- муниципальное управление – деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

Это, по сути, единственное нормативное определение управления (управление в широком смысле слова), которое может быть учтено при разработке понятия государственного управления в узком смысле.

Элементы регулирования планирования содержит также Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Функция принятия управленческих решений наименее обеспечена нормативно, хотя и является каждодневной.

Управленческие (административные) решения принимают форму административного акта или административного договора. Регулирование этих форм и общих требований к ним представляет собой законодательный пробел (за исключением регулирования некоторых видов нормативных актов). Что же касается решений ненормативного характера (то есть обычной исполнительской деятельности, большая часть которой имеет внешнюю направленность – на граждан и организации), порядок их принятия, форма и содержание, основные требования могут содержаться в отраслевом законодательстве, и подчинены в этом случае специфике отношений (природопользовательские, регистрационные и т.п.). При этом даже наиболее очевидный общий аспект – процедурный – не урегулирован на уровне единого закона.

В условиях отсутствия общего закона об административных процедурах некоторые их виды регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24] и Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В ранее проведенных исследованиях уже отмечалась коллизия между этими двумя актами – неясно, возможно ли при отсутствии специального правового регулирования тех или иных отношений в Законе об услугах subsidiarily применение положений Закона об обращениях – так,

запрос о предоставлении государственных и муниципальных услуг вполне соотносится с определением одной из разновидностей обращения, а именно заявлением о содействии в реализации конституционных прав и свобод граждан. Какой из двух законов имеет общий характер, а какой – специальный, вопрос остается открытым. Кроме того, ни в одном действующем законе не урегулировано право гражданина быть заслушанным (составная часть права на «хорошее» управление), в том числе в рамках досудебного урегулирования спора [57].

Законодательство не содержит общих требований к решениям органов власти. В теории административного права общепризнано, что решение должно быть законным и целесообразным. Однако ни эти, ни другие требования не урегулированы.

Так, требование обоснованности административного решения вообще не сформулировано в законодательстве, хотя и часто «подразумевается» на практике. Соблюдение этого подразумеваемого требования не контролируется никем. Так, согласно статье 210 АПК Российской Федерации, арбитражный суд проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения административного органа о привлечении к административной ответственности, и это единственный случай контроля обоснованности. Если речь идет об оспаривании иных решений и действий органов власти, судом проверяется лишь их законность (ст. 197 АПК Российской Федерации, статья 255 ГПК).

Требование оперативности принимаемых решений тоже существует де факто (правда, в основном применительно к государственным услугам) и оформляется в виде все сокращающихся в законодательстве сроков для осуществления тех или иных действий. Однако общая логика такого ускорения, даже в отдельной сфере оказания государственных услуг, неясна.

Для создания объективной картины необходимо отметить, что классификация функций «корректируется» на ведомственном уровне. Так, в Методических рекомендациях по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций (письмо¹ Минтруда России от 22.07.2013 № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») приводится классификация коррупционно-опасных функций – осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций.

Кроме того, в результате проведенного анализа выяснилось, что отсутствуют законодательная основа для осуществления деятельности лиц, замещающих

¹ Письмо – еще один вид административного акта, широко практикуемого ФОИВ, юридическая сила которого постоянно подвергается сомнению, в том числе путем судебного оспаривания.

государственные и муниципальные должности, определение их основных прав, роли и обязанностей в системе государственного и муниципального управления.

Административная реформа предложила массу новых (или заново открытых) инструментов государственного управления. Многие из них представляют собой инструменты «качественного государственного управления». Напомним, что речь идет, в том числе, о прозрачности, эффективности, подотчетности, участии общества, верховенстве права, оперативности, ориентации на консенсус, равенстве и инклюзивности

Исторически, внедряясь по большей части экспериментально, эти инструменты либо вообще никак не регулировались, либо предусматривались законодательством субъектов Российской Федерации или отдельными актами Президента и Правительства Российской Федерации. Теперь, когда и эмпирический, и отдельный нормативный опыт регулирования и применения таких инструментов накоплен, они могут быть систематизированы в едином федеральном законе.

Экспертиза и оценка регулирующего воздействия в государственном управлении.

Одним из инструментов государственного управления является экспертиза. Существует несколько видов экспертиз, применяемых в управленческой практике – антикоррупционная экспертиза [55], экспертиза административных и технических регламентов, педагогическая, оценка регулирующего воздействия. Конкретные виды регулируются разного рода нормативными актами:

- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 27.11.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 120 «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания»;
- Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373);
- Постановление Правительства Российской Федерации от 05.11.2003 № 673 (ред. от 11.01.2008) «Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных, иных нормативных правовых актов и нормативных документов в области технического регулирования»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
- Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Необходимость оценки регулирующего воздействия проектов НПА предусмотрена в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26.3-3) и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 46). Таким образом, ОРВ проводится на уровне местного самоуправления и субъектов Российской Федерации.

Экспертизы в сфере государственного управления объединяет то, что они проводятся в отношении нормативных актов, а, следовательно, «имплементируются» в нормотворческую функцию в качестве ее стадии. Несмотря на различие предметов экспертиз, они подчиняются общим принципам и процедурам, а потому нуждаются в едином регулировании. Экспертиза и ОРВ реализуют механизм участия граждан (если речь идет о независимой экспертизе), эффективность, поскольку позволяют оценить деятельность власти.

Необходимо отметить проникновение принципа взаимодействия государства и общества даже в судебную практику – на примере оспаривания НПА об антикоррупционной экспертизе, а именно Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.12.2010 № 64-Г10-23 об отмене решения Сахалинского областного суда от 24.09.2010 и об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 раздела 2 «Общественная антикоррупционная экспертиза» Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 15.04.2009 № 140-па. Прокурор пытался оспорить урегулированность общественной

антикоррупционной экспертизы. Однако Суд посчитал, что содержание оспариваемых пунктов весьма ясно и определенно указывает на то, что общественная антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами отнюдь не произвольно, а в соответствии с методикой, которая является составляющей системы требований, предъявляемых к лицам, осуществляющим независимую экспертизу. Причем иной подход, исключаящий нормы об общественной экспертизе из постановления, по мнению Суда, означал бы «не только умаление сотрудничества органов государственной власти субъекта Российской Федерации с институтами гражданского общества и гражданами при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), но и ограничение права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по данному вопросу».

Оценка результативности и эффективности государственного управления.

Поскольку программными актами поставлена задача повышения результативности и эффективности управления, уже принято множество разноплановых актов об оценке результативности и эффективности в сфере государственного управления.

Прежде всего, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит статью 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», согласно которой перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. Аналогичную статью с полномочиями Президента Российской Федерации содержит и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления»). Таким образом, перечень показателей эффективности определяется на уровне Президента Российской Федерации (например, Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 28.12.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»).

Оценка эффективности проводится и по отдельным направлениям – Указ Президента Российской Федерации от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной

власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2010 № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (статья 16.5 «Оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности»). Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 160.3) и постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» устанавливают основы оценки результативности бюджетных расходов.

В оценке эффективности участвует и общество – Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

Довольно много говорится о разных аспектах оценки эффективности в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Открытость (прозрачность) органов власти.

«Хорошее» государственное управление должно быть открытым и прозрачным, и достижению этой цели подчинен целый ряд нормативных актов. Среди них Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных» [56], Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 (ред. от 10.07.2013) «Об

обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Целое направление правового обеспечения транспарентности – разработка проектов НПА: Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 30.07.2014) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», Постановление Правительства Российской Федерации от 01.09.2012 № 877 (ред. от 15.06.2013) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».

Нормы об открытости в государственном управлении крайне разрозненны – доступность информации о гражданской службе как принцип гражданской службы (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), принцип гласности (ФКЗ о Правительстве Российской Федерации), гласность в разработке мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности (Федеральный закон от 08.12.2003 «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»), обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок как цель Федерального закона от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении как принцип государственного управления в области охраны атмосферного воздуха (Федеральный закон от 04.05.1999 «Об охране атмосферного воздуха»), открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении услуг, как принцип предоставления услуг, и др. Также не регламентируется и не регулируется деятельность т.н. «открытого правительства», его основные функции, роль, права и обязанности. Создается впечатление, что одни сферы управления прозрачны, а другие нет, одни ОГВ руководствуются открытостью, а другие – нет. Между тем, открытость государственного управления – общий принцип, который должен быть сформулирован на уровне системного закона.

Кроме того, специальное законодательство об информации закрепляет право гражданина на доступ к информации (Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Данный закон можно рассматривать как обеспечивающий права граждан при получении услуг. В то же время сам Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» содержит множество норм, касающихся информационных прав граждан.

Противодействие коррупции.

Противодействие коррупции стало одним из направлений административной реформы в стране. После ратификации в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» [21]. Во исполнение закона принимается целый ряд нормативных актов, например, Указ Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 (ред. от 23.06.2014) «Вопросы противодействия коррупции», которым утвержден Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования. В российских условиях требование антикоррупционности заслуживает отдельного внимания и признания одним из принципов государственного управления.

Ответственность органов власти.

Согласно статье 53 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. В основном эта статья реализуется в нормах Гражданского кодекса: статья 16 «Возмещение убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления» и статья 1069 «Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами». Порядок возмещения определен в Бюджетном кодексе и подзаконных актах. В данном случае речь идет об имущественной ответственности. Помимо прочего, правило повторяется в Законе об обращениях (статья 16 «Возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений»).

Кроме того, в КоАП [27] появились статья 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», статья 5.59

«Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» и статья 5.39 «Отказ в предоставлении информации», предусматривающие административную ответственность государственных служащих в данной сфере. Правда, в некоторых случаях субъектами ответственности являются и работники МФЦ и госучреждений, а также иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Периодическое внесение изменений в названные статьи КоАП [27] свидетельствует о его корректировке «под практику», поскольку определенные категории нарушителей формально уходили от ответственности. И эта корректировка еще не завершена. Разумеется, наличие системообразующего закона о государственном управлении позволило бы избежать таких ситуаций неопределенности и пробельности.

Эффективное управление требует четкого выполнения своих функций каждым государственным служащим, а потому предполагает ответственность и через возможности обжалования его действий, в том числе и в досудебном порядке. Общие вопросы такого обжалования должен отражать системный закон о государственном управлении.

Мониторинг.

В ходе административной реформы развилось такое специфическое направление контроля как мониторинг. Данной деятельности посвящены следующие нормативные акты: Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2012 № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» и пр. Особенностью мониторинга является его комплексность информационно-оценочного характера, позволяющая обеспечить систематическое и последовательное наблюдение [70], отсюда и многообразие его направлений.

Информатизация государственного управления.

В контексте становления информационного общества и усиливающегося влияния современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) происходит подвижка и в концептуальных принципах, и парадигмах использования ИКТ в государственном управлении. Таким образом, в научных и деловых кругах появляется понятие e-governance, или «электронное государственное управление». Оно включает в себя такие концепты, как сотрудничество, участие, координация общества при помощи

ИКТ. Согласно определению Совета Европы, «e-governance» включает в себя три сферы, где государство использует ИКТ:

- взаимоотношения между государственной властью и гражданским обществом;
 - функционирование государственной власти на всех этапах демократии (электронной демократии);
 - обеспечение государственных услуг (электронных государственных услуг)
- [71].

Первоначально государственной политикой охватывалась информатизация органов власти (что в определенной мере сохраняется и теперь – Постановление Правительства Российской Федерации от 24.05.2010 № 365 (ред. от 22.11.2013) «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов», в котором одной из целей координации является повышение эффективности деятельности государственных органов за счет использования информационных технологий), затем сформировалась политика электронного правительства, которая вскоре слилась, по сути, с административной реформой. В итоге Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы ориентирована на электронные услуги (см. также Концепцию развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р). Таким образом, в настоящее время использование ИКТ связано в основном с электронизацией административных процедур.

Как отмечалось выше, в России наиболее систематизированы только административные процедуры по оказанию государственных услуг. Именно эта сфера активно автоматизируется. Примеры тому – Федеральный закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"», Федеральный закон от 28.07.2012 № 133-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна"».

Участие граждан, общества и бизнеса в государственном управлении.

В государственном управлении активное участие принимает гражданское общество, в том числе бизнес. Проведение независимых экспертиз, общественные

обсуждения, участие в консультативных органах при органах власти – далеко не полный перечень таких возможностей, к сожалению, законодательно не систематизированных. Ряд из них регулируется Указами Президента (как упоминавшийся выше Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», другие – ведомственными актами. Такой важный инструмент привлечения бизнеса к решению общих управленческих задач, как государственно-частное партнерство, до сих пор остается за нормативными скобками, а договоры ГЧП оформляются как инвестиционные, договоры подряда и пр. по Гражданскому кодексу. Пока этот законодательный пробел не заполнен (см. Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации»¹).

На основе разработанных Международной организацией стандартизации серии стандартов ИСО 9000 в Российской Федерации утверждены и введены в действие:

- «ГОСТ Р ИСО 9004-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества» (приказ Росстандарта от 23.11.2010 № 501-ст);
- «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1575-ст);
- «ГОСТ ISO 9000-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» (приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1574-ст)

Федеральная антимонопольная служба стала первым федеральным ведомством, получившим сертификат соответствия стандарту качества ИСО 9001².

В целом в российских реформах государственного управления и тенденциях его правового регулирования присутствуют элементы всех международных подходов к достижению «хорошего» (надлежащего, качественного) государственного управления, осваиваются принципы качественного государственного управления. Так, выбирая административные регламенты, Россия пошла по англосаксонскому пути, но упустила при этом из виду необходимость мощного судебного контроля в лице административных судов. Хотя Конституция Российской Федерации предусматривает особое административное судопроизводство, а значит все основания для существования административной юстиции в виде специально созданных судов имеются (ст. 118). В Конституции Российской Федерации содержатся в той или иной форме и принципы

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=238827-6&02>

² <http://www.rg.ru/2013/06/11/management.html>

надлежащего управления – законность, право граждан на обращения, на возмещение вреда и пр. При этом нет понятия «государственное управление» в его полном объеме – как процесса, подчиненного собственной логике, состоящего из циклов и осуществляемого по функциям.

Однако, в целом правовому регулированию государственного управления, усилиям по повышению качества государственного управления в России не хватает системности. Административная реформа в нашей стране ведется уже не один год. Ее мероприятия во многом создают новый облик государства и государственного управления. Но они не всегда скоординированы. Это отражается в изменениях текущего законодательства, которые, однако, трудно назвать системными. Так, Федеральный закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг принят только в 2010 году, а изменялся уже 16 раз. Реформа администрации и «электронное правительство» долгое время проводились параллельно, в результате терялся темп, переформулировались цели и впустую тратились средства. Даже ясность в организации системы исполнительной власти страны так и не достигнута, поскольку нормотворческие полномочия по-прежнему имеются у агентств и служб, почти все они заняты контролем и т.п.

По-прежнему не существует понятия юридического лица публичного права [58]. Закон об административных процедурах, существовавший в четырех проектных вариантах, вовсе не был принят. Как итог – громадные пробелы законодательства, восполняемые либо на ведомственном уровне, либо вообще на стадии правоприменения.

Хотя постепенно закрепляется транспарентность, развиваются механизмы участия общества в государственном управлении, но, к примеру, подотчетность органов государственной власти практически не отражена в российском законодательстве. Смысл подотчетности состоит в том, что она в конечном счете обязывает должностных лиц и ограничивает свободу их усмотрения. Соответствующие механизмы нужны любому обществу и государству, сегодняшним же российским в особенности. Многие формы подотчетности слабо «проработаны» в отечественном законодательстве, не применяются или применяются в усеченном виде на практике [59].

Принцип оперативности как один из принципов «хорошего» государственного управления» имеет в России свои особенности. Так, западная концепция исходит из разумности сроков (например, административные дела рассматриваются органами ЕС «в разумные сроки»). В России понятие разумных сроков употребляется в основном в гражданском законодательстве и обеспечивается судебным толкованием. Административное же право стоит на позиции определенности сроков; более того, неопределенность сроков при определении полномочий государственного органа является

коррупциогенным фактором и повышает коррупционный риск. Работа по «выверению» сроков управленческих действий велась при разработке административных регламентов и приобрела новый смысл ввиду активного использования электронных форм общения граждан с администрацией. Во многих исследованиях предлагается прийти «к единообразию сроков выполнения управленческих действий, разделив их на две категории: действия, не требующие проведения проверочных мероприятий органами исполнительной власти, с установлением минимальных сроков выполнения (например, до 3 (5) дней), и действия, требующие проведения проверочных мероприятий, со сроком выполнения до 1 месяца» [60]. Вообще, например, в классической французской доктрине административного права дискреционные полномочия рассматриваются как одна из основ хорошей административной деятельности (считается, что они позволяют администрации максимально учесть интересы граждан). Однако то, что в России широта дискреционных полномочий признается коррупциогенным фактором, не мешает внедрению принципов хорошего управления, но с учетом собственных правовых традиций.

Но, в российском законодательстве пока еще не получили развития принципы деятельности публичной администрации, взаимоотношения государственных органов с физическими и юридическими лицами, гарантии прав граждан в административной сфере, формы административной деятельности (административный акт и административный договор, их типология) [57]. Во многих исследованиях отмечается, что внедрению принципа надлежащего управления препятствует, прежде всего, «отсутствие общего административного права и четкости в разграничении основных форм административных действий – административного акта и административного договора» [57]. То есть отсутствие базового закона в сфере государственного управления является крупнейшим недостатком нашей правовой системы.

Кроме того, в России нарушен баланс публичного и частного права – частное право стало резко развиваться в 90-х годах, а публичное право топталось на месте. Необеспеченность публичного права основополагающими законодательными актами (среди которых и закон о государственном управлении) привело к проникновению в Гражданский кодекс типичных публично-правовых понятий, иногда в первоначальном значении, иногда – в видоизмененном (публичный договор, государственные закупки, государственная собственность и др.). Публичное право активно заимствует частнопровые конструкции для использования в экономике и непосредственно в государственном управлении [61].

Все это свидетельствует о необходимости разработки базового, системообразующего федерального закона о государственном управлении. Если говорить

о виде законодательного акта, посвященного государственному управлению, то в идеале это должен быть Кодекс государственного управления. В пользу этого говорит тот аргумент, что кодекс является наивысшей формой правового регулирования в той или иной сфере общественных отношений. Практически все отрасли, выделяемые согласно Классификатору правовых актов (Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511), имеют свой крупный нормативный акт в виде кодекса – гражданское право, семья, жилище, труд и занятость населения, финансы, либо крупные отраслевые законы – образование, наука, культура, оборона. Раздел Классификатора «Основы государственного управления» в реальности обеспечен лишь Кодексом об административных правонарушениях, которым охватывается небольшая часть отношений, связанных с административной ответственностью. Все, что определяет организацию исполнительной власти и ее деятельность, остается за пределами специального нормативного акта.

Однако создание кодекса – как правило, долгий путь систематизации существующего законодательства, а не «запуск» его с нуля, таков залог его качества и минимизации изменений. Поэтому в нынешних условиях вопрос о Кодексе государственного управления ставить преждевременно. Но есть необходимость в принятии федерального закона об основах государственного управления.

Данный закон мог бы системно определить государственное управление в качестве процесса, выделить его необходимые стадии (циклы), классифицировать функции государственного управления, в том числе собственно государственные функции как виды деятельности, которые осуществляются органами власти, и инструменты, обеспечивающие качество государственного управления. Важная задача закона – дать общие понятия, применяемые во всей рассматриваемой сфере, а не только «для целей настоящего закона». Так, именно здесь могла бы решиться многократно упоминаемая в литературе терминологическая неувязка и соотношение понятий «должностное лицо» и «государственный служащий» (Федеральный закон о противодействии коррупции, Гражданский кодекс, Федеральный закон о государственной гражданской службе, КоАП и пр.), что крайне важно для законодательства об ответственности.

Закон о государственном управлении мог бы определить ключевые вопросы, такие как понятие государственного органа и какому праву (публичному или частному) подчиняется его деятельность в определенных случаях. Здесь возникает и вопрос о судебной подведомственности споров – в идеале споры с участием органов власти должны разрешать специально созданные административные суды. К сожалению, принятый в первом чтении Кодекс административного судопроизводства (законопроект

№ 246960-6) регулирует рассмотрение административных споров только судами общей юрисдикции.

Логично, если закон определит принципы государственного управления, которые должны быть реализованы во всех нормативных актах рассматриваемой сферы, такие как законность, результативность и эффективность, открытость (прозрачность), антикоррупционность, защита прав и законных интересов частных лиц, ответственность органов власти, участие общества в государственном управлении, оптимальность и обоснованность управленческих (административных) решений. Для реального претворения принципов в жизнь используются специальные инструменты, такие как контроль и мониторинг, оценка эффективности деятельности органов власти, мероприятия по противодействию коррупции, экспертиза НПА и ОРВ, информатизация управленческих процессов.

При этом термин «государственное управление» будет использован в своем узком значении административной деятельности, деятельности органов исполнительной власти. Такой подход корреспондирует опыту других государств, где администрация есть исполнительная власть.

В целом 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 качественного – результативного и эффективного – государственного управления.

1.5 Описание предлагаемых изменений

Исходя из анализа зарубежного опыта и состояния российского правового регулирования государственного управления, в законодательство должны быть внесены следующие изменения по основным вопросам, предлагаемым для регулирования проектируемым федеральным законом.

В отношении *идентификации государственного управления* предполагается, прежде всего, принятие универсального (не для целей одного федерального закона) определения понятия «государственное управление».

При этом целесообразно исходить из определения государственного управления, предложенного Организацией Объединенных Наций (ООН), согласно которому: «государственное управление – это процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации» [72].

Это определение существенно отличается от определения государственного управления, данного Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25] для целей этого федерального закона: «государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

В сравнении с пониманием, предложенным ООН, определение государственного управления просто как «реализации полномочий» не содержит конечного общественно-значимого результата, а также сужает круг участников государственного управления до органов государственной власти.

С учетом терминологии, вводимой проектируемым федеральным законом, государственное управление предварительно может быть определено как «процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления».

В отношении *целей и задач государственного управления*, предлагается понимать под целями и задачами государственного управления цели и задачи государства (из предлагаемого определения государственного управления), которые должны быть сформулированы, прежде всего, в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (далее также – Стратегия).

Необходимость разработки и принятия данной Стратегии вытекают из Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25]. Вместе с целями и задачами государства, с нашей точки зрения, она должна утверждаться на уровне Президента Российской Федерации (а не распоряжением Правительства Российской Федерации, как это было сделано в отношении

Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года).

При этом к целям государственного управления должны быть установлены следующие основные требования:

- специфичность (цель должна соответствовать отрасли или территории);
- конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- измеримость (достижение цели можно проверить);
- достижимость (цель должна быть достижима за определенный период);
- релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам).

Достижение цели государственного управления должно обеспечиваться за счет решения задач государственного управления. Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели. При этом сама задача государственного управления должна определять результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий в рамках достижения цели (целей) государственного управления.

Кроме того, в рамках этого вопроса необходимо определить место и роль государственного управления в деятельности государства и государственных органов, прежде всего в составе исполнительной ветви власти.

Также необходимо провести разграничение охвата понятий «государственное управление» и «государственная власть», дать определение терминам «государственная политика», «нормотворчество», «государственное регулирование».

В отношении *определения объектов и субъектов государственного управления* предлагается определить в качестве объектов государственного управления подведомственные органы и организации, сферы деятельности, отрасли экономики и социальной сферы, территории (регионы), указав особенности этих групп объектов управления с учетом различия, в том числе государственного управления в целом и государственного регулирования.

К субъектам государственного управления должны быть отнесены органы государственного управления, государственные учреждения, государственные корпорации, а также хозяйственные общества с государственным участием. При этом следует особо отметить, что существующие в настоящее время такие субъекты государственного управления как «государственные унитарные предприятия» должны быть ликвидированы или преобразованы в хозяйственные общества с государственным

участием. Особо следует оговорить возможность участия в государственном управлении негосударственных субъектов и определить правовые основания их участия в осуществлении властных полномочий.

В рамках правового регулирования *институциональных основ государственного управления* в законопроекте должны быть сформулированы требования к составу и системе органов государственного управления.

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

Таким образом, система государственного управления должна формироваться из органов государственного управления, которые в свою очередь должны разделяться на органы исполнительной власти (обладающие властными полномочиями) и другие органы государственного управления (не обладающие властными полномочиями), а также государственные учреждения, государственные корпорации, хозяйственные общества с государственным участием.

Следует отметить, что в настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрено разделение органов государственного управления на органы исполнительной власти (обладающие властными полномочиями) и другие органы государственного управления (не обладающие властными полномочиями). Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [19], были определены 3 основных типа органов исполнительной власти на федеральном уровне: федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы, а также установлены основные требования к ним.

В соответствии с данным Указом «федеральным министерством» является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

При этом федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации).

По состоянию на ноябрь 2014 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [62] после уточнения состава и структуры федеральных органов исполнительной власти созданы и функционируют 22 федеральных министерства с предельной штатной численностью от 250 до 10,5 тысяч штатных единиц.

Следует также отметить, что независимо от предельной штатной численности статус соответствующих федеральных министерств и федеральных министров (например, Министра обороны Российской Федерации и Министра связи и информационных технологий Российской Федерации) одинаков. При этом мировая практика в сопоставимых с Россией странах (США, Германия, Франция, Китай) свидетельствует, что статус самостоятельных федеральных министерств (и их аналогов) имеют, как правило, крупные ведомства с численностью в среднем от 5 до 100 тыс. человек (с учетом центральных аппаратов и региональных офисов).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [19] федеральной службой является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору 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.

При этом под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов¹.

По состоянию на ноябрь 2014 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [62] после уточнения состава и структуры федеральных органов исполнительной власти создана и функционирует 31 федеральная служба.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [19] федеральным агентством является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. При этом федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации). По состоянию на ноябрь 2014 год в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [62] после уточнения состава и структуры федеральных органов исполнительной власти создано и функционирует 25 федеральных агентств.

Следует также отметить, что само по себе создание в 2004 году такого института как «федеральные агентства» (путем выделения соответствующих функций из федеральных министерств и ведомств) привело в целом к росту расходов на обеспечение их деятельности как самостоятельных органов исполнительной власти, а также существенно замедлило скорость принятия и исполнения решений, прежде всего за счет увеличения сроков согласований, введения официальной переписки, увеличения объемов документооборота.

При этом, в соответствии с исследованиями удовлетворенности населения качеством государственных и муниципальных услуг, проведенными Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2011 – 2013 годах, ни одно федеральное агентство не оказывает массовых государственных услуг для граждан (под массовыми государственными услугами понимаются государственные услуги, за получением которых обращалось не менее 3%

¹ В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ от 27.07.2010, выдача лицензий подпадает под понятие «государственная услуга». Кроме того, к массовым государственным услугам относятся и действия по регистрации (недвижимого имущества, автотранспортных средств, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) и т.д.

опрошенных граждан). Напротив, лидерами по предоставлению массовых государственных услуг являются федеральные службы – Росреестр, ФНС России, ФМС России, а также МВД России (ГИБДД), Пенсионный фонд России и управления ЗАГС.

В то же время, ряд федеральных агентств осуществляют значительный объем контрольно-надзорных функций. Так, объем финансового обеспечения контрольно-надзорной деятельности ФМБА в 2012 году составил 533,1 млн. руб., Росрыболовства – 374,9 млн. руб., Росстандарта – 299 млн. руб. [63].

В соответствии с Перечнем государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти (Федеральным реестром государственных услуг) не участвуют в предоставлении никаких государственных услуг следующие федеральные агентства¹:

- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству;

- Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (находится в процессе ликвидации в 2014 году);

- Федеральное агентство специального строительства;

- Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации;

- Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;

- Федеральное агентство по государственным резервам.

В предоставлении всего одной или двух государственных услуг принимают участие следующие федеральные агентства:

- Федеральное космическое агентство (1 услуга – лицензирование космической деятельности);

- Федеральное агентство лесного хозяйства (1 услуга – рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий²);

- Федеральное медико-биологическое агентство (2 услуги – «Проведение медико-социальной экспертизы» и «Осуществление приема и учета уведомлений о начале

¹ За исключением типовой государственной услуги «Осуществление приема граждан и обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок», которую оказывают все без исключения органы государственной власти и местного самоуправления и которая не может быть основанием для создания отдельного федерального агентства.

² Кроме того, Рослесхоз осуществляет лицензирование осуществление деятельности по тушению лесных пожаров (на 01.01.2013 выдано 758 лицензий в целом по Российской Федерации).

осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территориях, подлежащих обслуживанию Агентством, отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации¹»);

- Федеральное агентство по делам молодежи (2 услуги – «Включение в Федеральный реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой»² и «Дача юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Агентства»);

- Федеральное архивное агентство (2 услуги – «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» и «Организация исполнения поступивших из-за рубежа запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод»). Таким образом, большинство федеральных агентств не вполне соответствуют целям осуществления функций по предоставлению государственных услуг (как в соответствии с ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [24], так и в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [26]), для которых они были созданы.

В этой связи, в рамках правового регулирования вопросов системы органов государственного управления при разработке законопроекта целесообразно рассмотреть вопрос об исключении данного типа органов государственного управления из системы органов исполнительной власти, а также (возможно) в целом о нецелесообразности сохранения такого института как «федеральные агентства» и передачи их функций государственным учреждениям (в части предоставления государственных услуг), а также другим типам органов государственного управления (например, «министерствам»).

В целях разрабатываемого федерального закона, с нашей точки зрения, в рамках системы органов государственного управления к органам исполнительной власти должны относиться только органы власти, обладающие властными полномочиями: «министерства» и «надзоры». В том числе на уровне Российской Федерации – «министерства Российской Федерации» и «надзоры Российской Федерации», на уровне субъектов Российской Федерации – «министерства субъектов Российской Федерации» и «надзоры субъектов Российской Федерации».

¹ По данным Минэкономразвития России, в 2012 году ФМБА было принято 586 уведомлений.

² В соответствии с последней опубликованной на официальном сайте Росмолодежи версией реестра от 30.05.2011, в его состав входили 9 молодежных и 1 детское общественное объединение (<http://www.fadm.gov.ru/egovernment/354/>).

При этом «Министерством» предлагается определить орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, мониторингу и контролю реализации управленческих решений, принятых другими субъектами государственного управления в установленной сфере деятельности (за исключением «надзоров»), а также функции по управлению государственным имуществом.

При этом «министерство» не вправе предоставлять государственные услуги, осуществлять функции по надзору соблюдения законодательства в установленной сфере деятельности.

Для соблюдения принципов экономической эффективности бюджетных расходов с учетом мировой практики предельная штатная численность министерства на уровне Российской Федерации в законопроекте должна быть установлена на уровне не менее 1000 штатных единиц. Также в законопроекте должны быть установлены требования к минимальной численности министерств субъектов Российской Федерации.

«Назором» (вместо «федеральной службы») предлагается определить орган исполнительной власти, осуществляющий функции по надзору соблюдения законодательства в установленной сфере деятельности, а также функции по управлению государственным имуществом. При этом «надзор» не вправе предоставлять государственные услуги, осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также не может находиться в административном подчинении «министерству».

К другим органам государственного управления (на всех уровнях) следует отнести «комитеты» и «комиссии», которые будут участвовать в реализации управленческих решений (осуществлять правоприменительные функции, в том числе в рамках реализации государственных программ и непрограммной деятельности). «Комитеты» и «комиссии» должны находиться в административном подчинении соответствующего «министерства» или нескольких «министерств».

В отношении *принципов государственного управления*: в качестве принципов государственного управления в проектируемом федеральном законе должны быть закреплены следующие:

а) *принцип компетентности*. Государственное управление как вид деятельности государства основано на принципе компетентности. Речь идет о двух основных аспектах данного явления. Во-первых, об обеспечении профессионально высокого уровня знаний государственных служащих, умении действовать в рамках закона и служебных полномочий, о реализации в своей деятельности государственных интересов, об

ответственности за выполнение возложенных обязанностей. С юридической точки зрения реализация принципа находит выражение в системе правовых требований к прохождению государственной службы, к юридически значимым действиям и принятию решений в рамках должности, в оценке – по установленным показателям – эффективности деятельности госслужащих разных категорий. Эти требования должны быть закреплены в законодательстве о госслужбе, о труде, об образовании, об органе исполнительной власти.

Во-вторых, принцип компетентности означает такой порядок построения и деятельности органов исполнительной власти, который обеспечивает выполнение функций государства специальным постоянно действующим аппаратом. Для этого необходимо: а) построение системы органов исполнительной власти на основе конституционных основ разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами и полномочий между соответствующими органами; б) построение системы органов исполнительной власти с учетом «охвата» их деятельности определенных секторов всей государственной деятельности, т.е. выполнение установленного объема государственных дел; в) определение целей, функций, взаимоотношений и ответственности каждого органа в законе или положении о нем; г) установление общих положений о порядке (правилах) деятельности взаимосвязанных органов в решении стратегических и тактических задач государства.

Данный аспект компетентности должен получить четкое отражение в статутных и отраслевых, законодательных и иных нормативных правовых актах.

б) *принцип регламентации*. Ввиду сложности, дифференцированности и оперативности управленческой деятельности важное значение имеет ее строгая регламентация. Имеется в виду установление четкого порядка осуществления ее элементов, то есть операционально-фиксированных и последовательно осуществляемых управленческих действий. Установление и реализация данного принципа способствует стабильности, ритмичности и своего рода предсказуемости деятельности органов исполнительной власти, учреждений и организаций, всех категорий госслужащих. Регламентация по своему содержанию имеет две основных разновидности – функционально-тематическую и юрисдикционную («пресекательную»).

Первая разновидность регламентации предназначена для обеспечения устойчивого функционирования механизма исполнительной власти и осуществления компетенции каждого звена (органа, организации). Таковы административные регламенты осуществления функций и оказания государственных услуг, отраслевые процедуры в законодательстве (например, Земельном и Лесном кодексах), процедуры решения

отдельных задач, организационные распоряжки. Тем самым материальные нормы административного права органически связываются с процессуальными нормами.

Вторая разновидность регламентации служит цели предотвращения и разрешения споров и конфликтов. Сюда относятся, прежде всего, процедуры рассмотрения разногласий в системе исполнительной власти, во взаимоотношениях органов власти и бизнес-структур, в отношениях между органами власти и гражданами в случаях обращения их с жалобами. Инстанционный и согласительный порядок разрешения спорных ситуаций ориентирует стороны на поиск согласованных решений.

Другой канал разрешения конфликтных ситуаций связан с реализацией норм Кодекса об административных правонарушениях и норм административного судопроизводства, которые в настоящее время приобретают все более самостоятельные способы выражения.

Таким образом, принцип регламентации призван отражать и стимулировать развитие административно-процессуального законодательства в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ.

в) принцип управления по результатам.

В последние десятилетия в России и во всем мире выходят на первый план и активно внедряются принципы «управления по результатам» (Performance Management), включая стратегическое планирование, мониторинг результатов и формирование соответствующей отчетности, а также элементы бюджетирования, ориентированного на результат, и новые подходы к предоставлению государственных услуг.

Необходимость во внедрении управления по результатам в государственном секторе стала еще острее в России из-за экономического кризиса 2008-2010 годов, геополитического кризиса 2014 года, связанного с взаимными санкциями и их негативным воздействием на доходы федерального бюджета и темпы экономического развития.

Законопроектом должно быть введено определение «управления по результатам», которое может быть сформулировано следующим образом: «управление по результатам – это система управления, направленная на достижение конечных общественно-значимых целей и результатов, позволяющая наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности».

Также должно быть дано определение «механизма управления по результатам» как «процедуры (совокупность процедур), обеспечивающей учет достигнутых (ожидаемых) результатов определенного вида (уровня) на определенной стадии управленческого цикла».

Законодательно необходимо закрепить содержание принципа «управления по результатам», заключающееся в одновременном соблюдении следующих критериев:

Комплексность: достигнутые и ожидаемые (заявленные) результаты всех уровней (уровня государственной политики, уровня отдельных государственных программ, мер государственного регулирования, уровня деятельности органов государственного управления, структурного подразделения, служащего, подведомственной организации) учитываются на всех стадиях управленческого цикла: при планировании, исполнении принятых решений, контроле за исполнением принятых решений, оценке и корректировке ожидаемых результатов.

Ответственность: руководители органов государственного управления, структурных подразделений, подведомственных организаций и служащие отвечают за достижение результатов соответствующих уровней.

Публичность: определение и мониторинг достижения конечных общественно значимых результатов и механизмов их достижения осуществляется с участием заинтересованных сторон, в том числе общественных структур, представителей бизнеса, научных и экспертных организаций.

Альтернативность: при определении способов и методов достижения конечных результатов более высокого уровня рассматриваются различные альтернативы с учетом ресурсных потребностей на реализацию соответствующих альтернатив.

Экономичность: инструменты и механизмы «управления по результатам» формируются с учетом принципа необходимости и достаточности данных для определения (обоснования) управленческих решений, планирования и оценки деятельности по их достижению.

Принцип «управления по результатам», возникнув и реализовавшись в бизнесе, стал затем одним из самых успешных подходов и к организации государственного управления. Этот принцип применяется практически во всех развитых странах и ведущих развивающихся странах (США, Великобритания, Австралия, Германия, Франция, Новая Зеландия, Индия, Бразилия, Китай и т.д.), а также в международных организациях.

В России необходимость целенаправленного внедрения принципа «управления по результатам» в деятельность органов государственной власти была признана в качестве условия повышения качества государственного управления в начале 2000-х гг. Связанные с этим задачи были поставлены в ряде концептуальных, стратегических документов различных направлений реформирования (совершенствования) государственного управления, в том числе: в 2003 г. – в рамках провозглашенной реформы государственной службы (в Федеральной программе «Реформирование государственной службы

Российской Федерации», (2003 – 2005 гг., продлена до 2007 года)); в 2004 г. – в рамках реформы бюджетного процесса (в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах); в 2005 г. – в рамках административной реформы (в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах). В период с 2010 до 2012 г. решение задачи внедрения процедур управления по результатам предписывалось фактически только «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», установившими, что одним из приоритетных направлений работы по повышению эффективности государственного управления, связанным с утверждением качественно иных требований к государственному управлению, является «повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат»¹.

В ходе применения принципа «управления по результатам» в государственном управлении в России (как и в зарубежной практике) шло и продолжается формирование достаточно многообразных механизмов и инструментов управления по результатам. О том, как проходили и проходят их разработка и освоение в российских государственных органах, можно судить на основании независимого экспертного мониторинга и оценки этой практики, систематически осуществляемого по инициативе научного и экспертного сообщества на протяжении уже восьми лет². С результатами мониторинга, выполненного, в том числе с участием авторов, можно познакомиться в публикациях³.

Анализ итогов указанного мониторинга позволяет сделать вывод, что для оценки необходимости дальнейшего освоения принципа «управления по результатам» в государственном управлении в России, для развития его механизмов и инструментов, важно, как представляется, законодательно учесть три обстоятельства.

Во-первых, базовые проблемы, породившие необходимость освоения принципа «управления по результатам» в России, сохраняются. В названных выше работах

¹ Подробнее см. также: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014 № 2.

² Начиная с 2006 года экспертным сообществом разрабатываются Дорожные карты по внедрению управления по результатам в деятельность органов государственной власти, обобщающие как запланированные к реализации мероприятия в сфере управления по результатам, так и экспертные предложения по повышению эффективности данной работы. Такие Дорожные карты были разработаны, обсуждены и приняты на тематических Круглых столах – в 2006 г. (на 2006 – 2008 гг.), в 2008 г. (на 2008 – 2010 гг.), в 2010 г. (на 2010 – 2012 гг.), в 2012 г. (на 2012 – 2015 г.г.), в 2014 году (на 2014 – 2016 гг.). Дорожные карты являются механизмом неформальной «горизонтальной» координации усилий по внедрению управления по результатам в рамках различных направлений совершенствования государственного управления.

³ Управление по результатам, 2008; Добролюбова, 2008; Управление по результатам, 2010; Александров и др., 2012; Южаков В.Н. и др., 2014. с. 57-100.

показано, что за последние годы разработаны и разрабатываются различные механизмы и инструменты управления по результатам в государственном управлении. С той или иной степенью успешности они апробированы. Есть федеральные органы государственной власти, в которых освоение управления по результатам реализуется как достаточно последовательная политика.

Можно также привести относительно положительные примеры системного применения принципа управления по результатам в государственном управлении в целом. Таким примером может быть постановка и организация реализации одной из основных задач административной реформы – задачи повышения качества и доступности государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти. В рамках данного направления административной реформы с самого начала реализации использовался принцип управления по результатам – формировался весь цикл управления по результатам, включая вполне определенные, ожидаемые результаты и механизмы достижения этих результатов (в том числе с использованием проектных подходов), механизмы мониторинга этих результатов (на этапе реализации проектов и в целом по системе предоставления государственных услуг), оценки результатов и их коррекции (в том числе, путем внесения изменений в административные регламенты). Такой подход в значительной степени обеспечил относительную успешность этого направления административной реформы.

Однако в то же время, по экспертным оценкам, пока эффект от внедрения управления по результатам в российских органах государственной власти остается незначительным, что связано как с особенностями организации работ по внедрению данных принципов, так и с неполным внедрением инструментов и механизмов управления по результатам. Проблемы, решить которые были призваны усилия по освоению принципа «управления по результатам», остаются в значительной мере нерешенными.

Представляется, что обобщенно базовую проблему, порождающую необходимость продолжения работы в этом направлении, можно определить как распространенность в государственных органах того, что в организационном проектировании называется «фиктивной демонстративной деятельностью» - демонстрацией активности, принятием множества решений и усилий, освоением ресурсов в ущерб заботе о достижении понятных, общественно значимых конечных результатов. Наличие общественного интереса к данной проблематике связано, прежде всего, с тем, что никто – даже привыкнув к этому – не хочет, в конечном счете, чтобы органы государственной власти ориентировались на такое исполнение своих функций вместо ориентации на значимый результат. Распространенность «фиктивной демонстративной деятельности» является

основой многих проблем государственного управления, связанных с отсутствием его ориентации на достижение результата, – это, в частности, расходование денег не по назначению, недостижение каких-либо результатов, непонимание во многих случаях сотрудниками государственных органов того, что является результатом их деятельности, непонимание гражданами и бизнесом, что является результатом деятельности тех органов власти, с которыми они взаимодействуют. Как следствие, возникает недоверие к органам государственной власти, в отношении которых для взаимодействующих с ними граждан и организаций, в том числе – для бизнеса, не очевиден положительный эффект от их деятельности, что не может не влиять и на предпринимательский климат, и на оценку эффективности и конкурентоспособности России как страны, привлекательной для инвестиций.

Наличие этой проблемы не позволяет – как это иногда происходит – делать вывод о том, что от попыток освоения принципа «управления по результатам» в государственном управлении нужно отказаться в силу того, что он доказал свою неэффективность. Необходимость избавления от такой фиктивной демонстративной деятельности – это интегральная задача внедрения управления по результатам в деятельности органов государственной власти.

Во-вторых, при всем многообразии механизмов и инструментов управления по результатам, форм их реализации в решении различных задач государственного управления они имеют и развивают единую, хотя и допускающую толкования, концептуальную основу.

Концептуально управление по результатам в государственном управлении (как и вообще в общественном секторе) можно определить как «принцип управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления (планирование, реализация и контроль), способствующий наиболее эффективному достижению целей и получению конечных общественно-значимых и результатов. Управление по результатам позволяет наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности» [18]. Как представляется, такое понимание управления по результатам в государственном управлении нацеливает на комплексное решение базовой проблемы, которая вновь и вновь заставляет заниматься проблематикой внедрения управления по результатам в деятельности органов государственной власти.

В-третьих, для дальнейшего освоения принципа «управления по результатам» в государственном управлении необходимо учитывать волнообразный характер интереса к

освоению принципа «управления по результатам» в государственном управлении – поэтапность разработки и внедрения механизмов и инструментов его реализации.

На наш взгляд, именно необходимость перехода к новому этапу освоения управления по результатам в деятельности российских государственных органов отражена в определении управления по результатам в качестве первого из ключевых принципов новой модели государственного управления для России, как это было определено Президентом России в Послании Федеральному Собранию в 2012 г. В предложенной им формулировке таким ключевым принципом является «ориентация работы всех звеньев, механизмов и уровней власти на измеримый, прозрачный, понятный для общества результат работы».

На наш взгляд, это означает, что управление по результатам в деятельности государственных органов из отдельного контура государственного управления в органах государственной власти должно становиться содержанием всей деятельности органов государственной власти.

Если тот или иной инструмент, тот или иной механизм государственного управления, та или иная деятельность органов государственной власти не ориентирована на достижение понятных результатов, то должна быть поставлена задача освобождения от этих механизмов, инструментов, сегментов деятельности.

Несмотря на значительный перекос в сторону инструментов, внедряемых единообразно во всех федеральных органах исполнительной власти, действующая система предусматривает некоторую гибкость в отношении отдельных отраслей и ведомств. Например, в некоторых отраслях долгосрочные плановые показатели устанавливаются как в документах о развитии общенационального уровня, так и в отраслевых стратегиях развития, а в других отраслях опираются на приоритеты, обозначенные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития и Стратегии национальной безопасности. Тогда как одним отраслям была предоставлена дополнительная поддержка в рамках приоритетных национальных проектов, другие не смогли воспользоваться этим инструментом для реализации своих задач. Федеральные органы исполнительной власти располагают значительной самостоятельностью в отношении разработки внутренних процедур управления. В некоторых из них внедрены специфические инструменты, ориентированные на результат, относящиеся к нескольким аспектам результативности, включая эффективность реализации программ, эффективность текущей деятельности, качество услуг, финансовое управление и поддержание потенциала организации. Эти инициативы получили определенную административную поддержку (за счет внедрения «единых» инструментов, таких как, например, критерии качества финансового

менеджмента) и финансовую поддержку (в рамках бюджетной и административной реформ).

Дублирование инструментов частично объясняется тем, что новые инструменты планирования внедряются без отмены предыдущих, что еще более усложняет систему.

Предлагаемым законопроектом предлагается не только закрепить принцип «управления по результатам» в качестве обязательного в государственном управлении, но и устранить имеющиеся в настоящее время противоречия при внедрении различных инструментов «управления по результатам», а также создать системную правовую основу перехода к третьему этапу освоения принципа «управления по результатам».

г) принцип экономической эффективности бюджетных расходов;

Данный принцип должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического, тактического и оперативного планирования, разрабатываемыми в рамках планирования.

д) принцип организации системы органов государственного управления по предметам ведения, в том числе:

- организация системы органов государственного управления Российской Федерации на основе предметов федерального ведения (полномочий Российской Федерации);
- организация единой системы органов государственного управления Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- организация системы органов государственного управления в субъектах Российской Федерации на основе предметов ведения субъектов Российской Федерации (полномочий субъектов Российской Федерации);
- Вариант 1 – полный отказ от делегирования полномочий от одного уровня к другому и закрепление их на постоянной основе за определенным уровнем.
- Вариант 2 – четкая нормативная регламентация делегирования полномочий (отдельным федеральным законом).

Особое внимание при регламентировании обозначенных вопросов в данном законопроекте должно быть уделено принципу и механизмам формирования единой системы органов государственного управления по предметам совместного ведения, которая предусмотрена Конституцией Российской Федерации. К сожалению, данная конституционная норма не получила дальнейшего законодательного развития и

практической реализации, а единая система органов государственного управления по предметам совместного ведения до сих пор не сформирована.

Так, в частности, согласно Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 77) единая система управления должны была быть сформирована по следующим предметам совместного ведения: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

В рамках разрабатываемого законопроекта может быть предложена такая модель создания единых органов государственного управления по указанным предметам совместного ведения, при которой центральные аппараты таких органов исполнительной власти («Министерства Российской Федерации») формируются и реализуют свою деятельность на основе нормативных и правовых актов Российской Федерации при финансировании за счет средств федерального бюджета, а их территориальные органы («Министерства субъектов Российской Федерации») – на основе нормативных и правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при финансировании за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. В таких органах реализуется единая управленческая система планирования, реализации, мониторинга и контроля на основе матричной модели управления и общей (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Федерации) системы межведомственного электронного документооборота (СМЭВ). При этом «Министерство субъекта Российской Федерации» находятся в сфере ведения (прямом административном подчинении) соответствующего «Министерства Российской Федерации».

Кроме того, в законопроекте должны быть даны определения и описаны механизмы реализации и других принципов государственного управления, таких как:

е) принцип открытости (принципы и механизмы обеспечения открытости деятельности органов государственного управления, в том числе принципы и механизмы функционирования «Открытого правительства», а также механизмы общественного обсуждения планов и результатов их деятельности);

ж) принцип обоснованности и оптимальности управленческих решений;

Принятие и реализация решения является своего рода кульминацией процесса управления. Обоснованность решения означает необходимость мотивации его принятия в каждом конкретном случае, что предоставляет возможность его обжалования и судебного контроля. Принцип оптимальности решений означает полный и объективный анализ проблемной ситуации на основе концентрированной информации, оценку возможных вариантов и выбор наилучшего с точки зрения достижения целей и разрешения конкретных задач. Все стадии подготовки проектов, обсуждения, принятия решения компетентным субъектом и организация исполнения обязательными субъектами (гражданами, органами, организациями) требуют правового регулирования. Для этого в законах и нормативных подзаконных актах определяются субъекты и процедуры принятия решений как в рамках органа, так и иерархической системы управления. Столь же четко должны определяться в статутных и тематических актах виды, основания и ответственность за принятие и непринятие управленческого решения. Отсутствие таких позиций является слабым местом всей управленческой деятельности.

з) принцип обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц, в том числе обжалование решений и действий (бездействия) органов государственного управления;

Данный принцип предполагает ответственность субъектов государственного управления за принимаемые ими решения. В идеале контроль в этой сфере должен осуществляться административными судами. В настоящее время предусмотрены механизмы имущественной ответственности органов власти согласно гражданскому законодательству, и очень мало возможностей для привлечения к административной ответственности. Отдельно необходимо решить вопросы об ответственности субъектов,

не являющихся органами государственной власти, и негосударственных субъектов, участвующих в государственном управлении.

и) принцип участия общества (граждан и их организаций) в государственном управлении

В нормативном закреплении нуждаются механизмы участия граждан и их организаций в разработке и реализации государственной политики, нормативных правовых актов, управленческих решений органов государственного управления, механизмы обратной связи с гражданами и их организациями – участниками и/или бенефициарами государственного управления.

к) принцип антикоррупционности

Проектируемым федеральным законом должны быть установлены требования к организации государственного управления, направленные на снижение коррупционных рисков и противодействие коррупции непосредственно в государственном управлении.

л) принцип технологичности

Проектируемым федеральным законом должны быть установлены основные требования к использованию современных технологий государственного управления, в том числе современных информационно-коммуникационных технологий, включая вопросы «государственных услуг, предоставляемых в электронном виде» и «электронного правительства» в целом).

При рассмотрении вопросов *качества государственного управления, его результативности и эффективности* в проекте федерального закона должны быть определены требования к видам результатов и показателям результативности государственного управления (показателям результативности всех субъектов государственного управления), в том числе к показателям непосредственных результатов и конечных общественно-значимых результатов.

Под «видом результата» в законопроекте предлагается закрепить его понятие как «характеристики результата с точки зрения его значимости для внешнего потребителя». С этой точки зрения должны быть выделены конечные результаты, характеризующие изменения в сфере управления, значимые для общества, и непосредственные результаты, характеризующие объем услуг и функций, оказанных (выполненных) в интересах внешних потребителей (получателей, адресатов).

В настоящее время наблюдается серьезная проблема в формулировании конечных результатов деятельности в системе государственного управления. Такого рода проблема наблюдается, например, в отношении определения результата государственных услуг. В данной сфере непосредственным результатом является документ и оценка

удовлетворенности граждан качеством предоставления данной услуги (сроками, временем ожидания в очереди и т.д.). Всё это в целом формирует удовлетворенность граждан и организаций, обращающихся за этими документами. И даже новая аббревиатура, новый недавно разработанный имидж многофункциональных центров предоставления государственных услуг называется «Мои документы». Получается так, что люди, обращаясь за услугами, приходят в органы власти за документами. Но людям нужны не документы сами по себе. Они приходят в органы власти за подтверждением или изменением своего права, за установлением юридического факта, за совершением какого-либо действия в отношении своих прав на что-то. И конечным результатом является то, реализуют ли они с помощью этих документов свои права, устанавливаются ли юридические факты и т.д. Тем не менее, законодательно этот конечный, с точки зрения потребителя государственных услуг, результат не установлен. То, насколько при выдаче документов обеспечивается его достижение, не контролируется. Тем самым и в этом случае актуальной проблемой второго этапа внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти остается проблема его первого этапа.

Еще один пример такой проблемы. Одним из поручений Президента Российской Федерации в 2013 году была предусмотрена разработка концепции повышения результативности контрольно-надзорной деятельности. На этапе разработки эта концепция повышения результативности была заменена на концепцию повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. При этом в самой концепции вообще ничего не говорится о результативности контроля и надзора. А в качестве результатов контроля и надзора по-прежнему в уточненной версии предполагается рассматривать количество проверок, в том числе, выявивших те или иные угрозы, риски и связанные с этим оценки.

В законопроекте также должны быть законодательно зафиксированы требования к показателям результативности государственного управления, в том числе:

- адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи государственного управления и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи);
- точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах);
- объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов государственного управления к искажению результатов);

- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки);
- однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);
- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);
- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) сферах (объектах) государственного управления, а также с показателями, используемыми в международной практике);
- своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (в первые пять лет действия федерального закона – не позднее 15 дней после окончания отчетного периода, а в перспективе – в режиме «on-line»)).

При определении в законопроекте *типов государственных функций* необходимо руководствоваться существующей международной классификацией государственных функций Организации объединенных наций – Classification of the Functions of Government (COFOG).

В настоящее время Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 дал определения и установил основные требования только в отношении 4 основных типов государственных функций: по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, однако другие важные государственные функции (например, по выработке государственной политики; по разработке, а не только принятию, нормативных правовых актов; а также правоприменительные отраслевые функции, в том числе функции по реализации государственных программ и непрограммной деятельности), по-прежнему законодательством не регламентированы. Данным законопроектом данный пробел должен быть устранен.

В законопроекте должен быть детально регламентирован весь *цикл государственного управления*, его состав, а также установлены требования к его стадиям.

При этом под циклом государственного управления должна подразумеваться *завершенная последовательность повторяющихся действий субъектов государственного управления, направленных на достижение поставленных целей и задач государственного управления*.

К действиям (стадиям) замкнутого цикла государственного управления следует отнести следующие:

- *прогнозирование*;

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25], с нашей точки зрения, ошибочно отнес вопросы и документы стадии прогнозирования к вопросам и документам стратегического планирования. По сути, прогнозирование — это только специальное научное исследование конкретных перспектив развития какого-либо процесса. При этом сам прогноз не нуждается в практических мерах (планах) по его реализации и является только ориентиром. Данным законопроектом должно быть устранено указанное ошибочное несоответствие в Федеральном законе № 172-ФЗ [25].

- *принятие управленческих решений*, в том числе планирование деятельности органов государственного управления: стратегическое, тактическое и оперативное.

Этап принятия управленческого решения, в том числе планирования деятельности, регламентирован российским законодательством лишь частично. Так, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [25] регламентирует только вопросы стратегического планирования. Тогда как вопросы тактического (среднесрочного), оперативного (краткосрочного и текущего) планирования, а также планирования на индивидуальном уровне (уровне государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности), остались не регламентированными указанным федеральным законом, также как и вопросы обоснованности управленческих решений в целом.

Соответственно в проектируемом федеральном законе должны быть даны определения следующих терминов *«стратегическое планирование»*, *«тактическое планирование»*, *«оперативное планирование»*, а также установлены основные определения и требования к видам соответствующих документов стратегического, тактического и оперативного планирования, регламенту и порядку их разработки.

Это касается таких типов документов планирования как:

- 1) *стратегии* (на долгосрочный период);

К документам стратегического планирования (стратегиям) следует отнести послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации при вступлении в должность, а также его ежегодные уточнения (в форме ежегодного послания), стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, стратегию национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; стратегию пространственного развития Российской Федерации; стратегию социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации.

2) *государственные программы* (на среднесрочный период);

К таким документам тактического планирования следует отнести государственные программы Российской Федерации, государственную программу вооружения, государственные программы субъектов Российской Федерации, а также планы по реализации государственных программ, представляющие собой планы деятельности органов государственного управления и других субъектов государственного управления в соответствующих сферах деятельности.

3) *оперативные планы деятельности* (на краткосрочный период);

К таким документам оперативного планирования следует отнести планы деятельности структурных подразделений, а также индивидуальные планы деятельности лиц, замещающих государственные должности, должности государственных служащих и другого персонала.

Кроме того, законопроект должен установить статус такого типа документов оперативного планирования (которые содержат управленческие решения) как «поручение», их виды, а также установить регламент соответствия поручений высших должностных лиц (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и других действующих документов стратегического, тактического и оперативного планирования.

• *организация деятельности органов государственного управления;*

Данная стадия государственного управления является одновременно одной из самых важных, но и самых проблемных в системе государственного управления. К числу вопросов, которые требуют безотлагательного законодательного регулирования, относятся следующие:

- организация процессной (постоянной) деятельности по предоставлению государственных услуг и осуществлению государственных функций;

В рамках рассмотрения данной стадии законопроектом необходимо установить требования к административным регламентам не только предоставления государственных услуг, но и административным регламентам осуществления других основных типов государственных функций (разработки и принятия нормативных правовых актов, выработки государственной политики, управления государственным имуществом, осуществления контрольно-надзорных функций).

- организация проектной (ограниченной во времени) деятельности при реализации государственных программ (реализации государственной политики).

В рамках рассмотрения данной стадии законопроектом необходимо установить требования к административным регламентам реализации государственной политики (реализации государственных программ).

Так, в частности, в данных административных регламентах должны быть зафиксированы их основные цели, которые могут быть сформулированы следующим образом:

- обеспечение достижения результатов, запланированных органами государственного управления;

- соблюдение и сокращение сроков достижения результатов;

- повышение эффективности использования ресурсов;

- прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений в органе исполнительной власти;

- повышение эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также взаимодействия с подрядными организациями, привлекаемыми органом исполнительной власти, за счет использования единых подходов проектного управления.

Основным инструментом реализации государственной политики должны стать государственные программы, а основным механизмом их реализации – внедрение проектного управления, которое заключается в соблюдении следующих критериев (принципов):

Целостность – внедряемые решения интегрированы между собой и усиливают эффективность друг друга;

Простота – внедряемые решения упрощены и типизированы до уровня, позволяющего использовать их без потери эффективности с минимальными трудозатратами;

Гибкость – внедряемые решения могут адаптироваться к деятельности органа исполнительной власти в минимальные сроки с учетом происходящих процессных, организационных и технологических изменений.

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

Проекты должны классифицироваться на приоритетные, внутренние и внешние.

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

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

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

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

Проекты должны декомпозироваться на мероприятия и контрольные события.

Помимо мероприятий и контрольных событий в органах государственного управления используются поручения. Достижение целей проекта может осуществляться через формирование поручений и контроль их исполнения, но рекомендуется в качестве основных инструментов планирования и контроля использовать мероприятия и контрольные события. Для поручений, как и для контрольных событий, контролируется срок окончания.

Целью управления проектами является обеспечение достижения целей государственного управления путем планирования, организации и контроля трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта.

Горизонт детального планирования – от 3 месяцев до 1 года, периодичность контроля – не реже 1 раза в месяц. В случае, если длительность проектов составляет более года, сроки, бюджет и ресурсы проекта укрупненно планируются на весь период, но

детальное планирование осуществляется только на период до 1 года с последующим скользящим перепланированием.

Основными инструментами управления проектами в органе государственного управления должны стать Паспорт проекта, План-график проекта и Отчеты по проекту.

Паспорт проекта – документ, в котором утверждается ключевая информация по проекту, а именно: наименование проекта, участники, основания для инициации, цели, задачи, результаты, критерии успеха, период реализации, риски, взаимосвязь с другими проектами, план контрольных событий (из плана реализации государственной программы).

План-график проекта должен включать в себя блоки мероприятий, мероприятия, контрольные события по проекту в рамках государственной программы, связи между ними, а также ответственных исполнителей, сроки реализации мероприятий и достижения контрольных событий. Контрольные события включают в себя, как все контрольные события из Паспорта проекта (тактического уровня), так и промежуточные контрольные события (оперативного уровня).

Отчет по проекту должен включать в себя информацию о фактическом достижении контрольных событий, прогнозе достижения контрольных событий, причинах их не достижения, нарушении сроков, рисках проекта и способах их снятия/минимизации, ключевых результатах (показателях результативности), достигнутых за период, открытых вопросах, требующих решения руководства. Помимо этого, в отчете может содержаться информация по исполнению бюджета.

- *мониторинг и контроль деятельности органов государственного управления*, включая вопросы оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления;

В рамках рассмотрения данного вопроса в законопроекте должны быть даны определения и установлены основные требования в отношении следующих стадий государственного управления: «государственный контроль», «аудит результативности и эффективности», а также определены их отличия друг от друга.

При этом *оценка результативности деятельности субъектов государственного управления* должна осуществляться через механизм оценки результативности и степени их участия в реализации государственных программ и непрограммной деятельности.

- *ответственность за результаты деятельности субъектов государственного управления*, в том числе персонификация ответственности органов государственного управления за результаты своей деятельности.

Для более эффективной работы всех указанных звеньев государственного управления необходимо обеспечить мотивацию к достижению результатов, в том числе, установление персональной ответственности за достижение заявленных результатов.

В этих целях, в рамках данного направления в законопроекте необходимо предусмотреть регламентацию следующих вопросов:

- заключение результативных контрактов с руководителями органов исполнительной власти всех уровней, включая лиц, замещающих государственные должности Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти;

- проведение реформы служебной аттестации с учетом оценки и оплаты труда по результатам.

Для прочного закрепления в системе государственного управления в целом механизмов управления, основанных на принципах управления по результатам, необходимо обеспечить увязку управления кадрами и совершенствования государственной гражданской службы с достижением общих стратегических целей и результатов, определенных Президентом Российской Федерации.

Такая увязка может быть достигнута путем внедрения практики заключения договоров (результативных контрактов) с высшими должностными лицами: Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, федеральными министрами, руководителями других федеральных органов исполнительной власти в рамках системы управления их служебной деятельностью, поскольку планы их работы, должны соответствовать (в пределах имеющихся у них полномочий) стратегическим целям и результатам, определенным Президентом Российской Федерации.

Кроме того, практика заключения результативных контрактов может быть внедрена и ниже – на уровне ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации с соответствующими заместителями Министров, заместителями руководителей федеральных служб и федеральных агентств, директорами департаментов и управлений и далее, которые будут таким образом отвечать за отражение общих задач и целей, поставленных Правительству Российской Федерации в планах работы всех руководителей и сотрудников на всех уровнях.

Указанная выше увязка организационных задач с планами работы призвана обеспечить такое сочетание институциональной и личной ответственности, которое будет

затрагивать служащих органов исполнительной власти на всех уровнях по принципу цепной реакции.

Эти взаимосвязанные договоренности между сотрудниками и руководителями станут основой обеспечения приверженности сотрудников на всех уровнях достижению конкретных результатов. Кроме того, упомянутый эффект цепной реакции окажет значительное воздействие на планирование кадровых ресурсов в системе государственного управления, поскольку требование достижения институциональных целей станет краеугольным камнем определения настоящих и будущих потребностей Правительства Российской Федерации в кадровых ресурсах.

В рамках регламентирования вопросов *финансирования государственного управления* в проектируемом федеральном законе должны быть установлены базовые требования к организации финансирования государственного управления, допустимые виды расходов на осуществление государственного управления на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

В частности, законопроектом должны быть установлены требования к единой функциональной классификация бюджетных расходов на государственное управление и к единой классификации операций сектора государственного управления на основе существующей международной классификации государственных функций Организации Объединенных Наций – Classification of the Functions of Government (COFOG).

В рамках регламентирования вопросов *кадров государственного управления* в законопроекте должны быть даны определения и установлены требования к деятельности следующих лиц:

- лиц, замещающих государственные должности (их права и обязанности, ограничения, основные требования к организации деятельности лиц, замещающих государственные должности, их роли и степени участия в процессной и проектной деятельности, в принятии управленческих решений, вопросы служебного поведения, оценки результативности и оплаты труда по результатам);

- лиц, замещающих должности государственной гражданской службы (их права и обязанности, ограничения, основные требования к организации процессной и проектной деятельности лиц, замещающих должности государственной службы, вопросы служебного поведения, оценки результативности и оплаты труда по результатам);

- лиц, замещающих иные должности в органах государственного управления и иных субъектах государственного управления: государственных учреждениях, государственных корпорациях, хозяйственных обществах с государственным участием (их права и обязанности, ограничения, основные требования к организации процессной и

проектной деятельности данных лиц, вопросы служебного поведения, оценки результативности и оплаты труда по результатам).

Следует отметить, что в настоящее время деятельность лиц, замещающих государственные должности, а также лиц, замещающие иные (за исключением государственной службы) должности в органах государственного управления и иных субъектах государственного управления: государственных учреждениях, государственных корпорациях, хозяйственных обществах с государственным участием, законодательством не регулируется. При этом Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» также не отвечает на вопрос о том, в чем заключается деятельность государственных служащих: какова организационная система управления, ее цели и задачи, каковы принципы и механизмы осуществления деятельности государственных служащих, каковы требования к оценке результативности их деятельности.

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

Проведенный в 2013 году РАНХиГС анализ организационных структур федеральных министерств позволил выявить диспропорции в соотношении численности структурных подразделений, осуществляющих основную функциональную деятельность (отвечающих за реализацию основных мероприятий отраслевых подпрограмм государственных программ Российской Федерации), и численности структурных подразделений, осуществляющих административные и управленческие функции (отвечающих за реализацию обеспечивающих подпрограмм государственных программ Российской Федерации, то есть – т.н. «административно-управленческий персонал»).

Из общей предельной штатной численности федеральных министерств численность сотрудников, осуществляющих управленческие и обеспечивающие функции, составляет от 18,7% в Министерстве образования и науки Российской Федерации и 22,2% в Министерстве финансов Российской Федерации до 62,8% в Министерстве здравоохранения Российской Федерации и 51,4% в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации. В том числе, доля в штатной численности сотрудников, осуществляющих только обеспечивающие функции – от 12,5% в Министерстве образования и науки Российской Федерации и 14,4% в Министерстве финансов

Российской Федерации до 50% в Министерстве здравоохранения Российской Федерации и 42% в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации.

На основании предоставленных данных следует выделить следующие федеральные министерства, имеющие наибольшую долю сотрудников, выполняющих управленческие и обеспечивающие функции¹:

- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (630 штатных единиц, выполняющих управленческие и обеспечивающие функции, или 51,4% от общей штатной численности);

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (344 штатных единиц, выполняющих управленческие и обеспечивающие функции, или 62,8% от общей штатной численности);

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (239 штатных единиц, выполняющих управленческие и обеспечивающие функции, или 45,1% от общей штатной численности);

- Министерство культуры Российской Федерации (226 штатных единиц, выполняющих управленческие и обеспечивающие функции, или 38,7% от общей штатной численности).

В этой связи в законопроекте предлагается установить ограничение доли штатной численности сотрудников федеральных министерств, осуществляющих административные и управленческие функции (АУП), в размере от 30 до 40% от общей предельной численности федеральных министерств (с возможной последующей передачей ряда административных функций специализированным федеральным органам исполнительной власти).

В случае реализации предложенного варианта оптимизации численности всего в 4 указанных федеральных министерствах, ежегодный объем экономии расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности сотрудников, осуществляющих управленческие и обеспечивающие функции, может составить не менее 1,7 млрд. рублей².

Как и в случае с федеральными министерствами, в отдельных федеральных службах наблюдается высокая доля численности государственных гражданских служащих, занятых управленческими и административными функциями. Так, в Росаккредитации доля административно-управленческого персонала составляет 72,8% (при этом в территориальных органах – более 77%), в ФТС России – 45%. Наименьшая

¹ По данным Минэкономразвития России.

² (385 упраздняемых штатных ед. + 234 штатных ед. + 133 штатных ед. + 109 штатных ед.) * 2 млн. рублей (среднегодовые расходы на обеспечение деятельности одной штатной единицы) = 1722 млн. рублей.

доля административно-управленческого персонала отмечается в ФМС России (4,25%), Росфиннадзоре (6,84%), Роструде (10,14%), Росприроднадзоре (15,94%).

В случае оптимизации численности сотрудников федеральных служб (предлагаемых в дальнейшем именовать «надзорами Российской Федерации»), осуществляющих управленческие и административные функции, можно также обеспечить значительный ежегодный объем экономии расходов федерального бюджета на обеспечение их деятельности. Так, сокращение доли административно-управленческого персонала «надзоров Российской Федерации» до 20% (безотносительно принимаемых решений по оптимизации структуры и функций федеральных служб) позволит обеспечить экономию расходов федерального бюджета в размере не менее 18,8 млрд. руб. ежегодно¹. В целом для федеральных надзоров предлагается установить ограничение доли административно-управленческого персонала на уровне от 20 до 30% от их общей предельной численности.

На основе регулирования перечисленных вопросов, обеспечивающего установление системы базовых требований к качественному государственному управлению, в целях обеспечения системности всей его нормативной правовой базы принятие проектируемого федерального закона должно предусматривать также внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации», в законодательство, регулирующее организацию исполнения типов государственных функций, в законодательство по государственной службе, отраслевое законодательство (градостроительное, лесное, земельное и пр.) в части отражения управленческих аспектов, и иные законодательные акты Российской Федерации, а также в иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации государственного управления.

¹ Расчет произведен по федеральным службам, по которым представлены данные Минэкономразвития России по доле административно-управленческого персонала за 2012 год. По ряду федеральных служб данные отсутствуют.

1.6 Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

Последствиями принятия проектируемого федерального закона станут:

повышение качества государственного управления, в том числе его результативности и эффективности;

увеличение прозрачности деятельности органов государственного управления;

создание условий для обеспечения формирования, реализации, мониторинга и контроля за достижением целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности и безопасности граждан Российской Федерации в рамках единого управленческого цикла на всех уровнях государственного управления;

внедрение реальных механизмов обеспечения защиты прав и законных интересов граждан;

повышение эффективности использования имеющихся ресурсов на всех уровнях государственного управления для достижения упомянутых целей;

повышение исполнительской дисциплины в связи с введением обоснованных и объективных критериев оценки деятельности участников государственного (муниципального) управления.

Разработка и принятие Федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» будет способствовать повышению результативности и эффективности деятельности органов государственного управления, а также позволит существенно оптимизировать расходы бюджетов всех уровней на осуществление данной деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
- 2 Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316
- 3 Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка», утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320
- 4 Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации в 2000 году
http://archive.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml
- 5 Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации в 2005 году
http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml
- 6 Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года
- 7 Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации в 2012 году <http://www.kremlin.ru/transcripts/messages>
- 8 Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm
- 9 Южаков В.Н., Бойков В.Э., Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг. // Экономическая политика. 2014. № 3
- 10 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.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014
- 11 Программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации на 2003 – 2005 годы», утверждена указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/185243/#ixzz3IbH1nmRz>

- 12 Программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утверждена указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Система ГАРАНТ:
<http://base.garant.ru/195051/#ixzz3IbIm61VX>
- 13 Концепция «Административная реформа в Российской Федерации на 2006 – 2008 годы», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р
- 14 Концепция «Снижение административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р
- 15 Концепция предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р
- 16 Концепция «Реформирование бюджетного процесса на 2004-2006 годы», одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249
- 17 Конституция Российской Федерации
- 18 Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»
- 19 Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
- 20 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»
- 21 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»
- 22 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- 23 Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»;
- 24 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»
- 25 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- 26 Бюджетный кодекс Российской Федерации

- 27 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ
- 28 Power and Bureaucracy in Finland. 1809-1998. Edited by Jorma Selovuori. Helsinki, 1999. P.232
- 29 Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. №11
- 30 Трегубова Е.В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9
- 31 Федеральный закон «Об административных процедурах». Вступ. ст. К. Экштайна, Е.Абросимовой. М., 2001
- 32 Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10
- 33 Федеральный закон от 29.04.2008 № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере государственной регистрации»
- 34 Федеральный закон от 26.06.2008 № 103-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области таможенного дела»
- 35 Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»
- 36 Федеральный закон от 29.06.2004 № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления»
- 37 Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2005 № 148 «Об упразднении некоторых правительственных координационных и совещательных органов в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления»
- 38 Указ Президента Российской Федерации от 11.03.2003 № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации»

- 39 Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2010 № 1060 «О совершенствовании государственного управления в сфере информационных технологий»
- 40 Указ Президента Российской Федерации от 03.12.2008 № 1715 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»
- 41 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С.216, 219
- 42 Юридический энциклопедический словарь. Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2006. С.127
- 43 Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»
- 44 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- 45 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- 46 Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»
- 47 Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»
- 48 Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»
- 49 Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»
- 50 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
- 51 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
- 52 Кравчук А.М. От концепции надлежащего государственного управления к практике административного правотворчества федеральных органов исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2013. № 11
- 53 Гражданский кодекс Российской Федерации

- 54 Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»
- 55 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы. Под ред. В.Н. Южакова. М., 2014
- 56 Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных»
- 57 Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2
- 58 Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5.
- 59 Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчетности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13
- 60 Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе // Административное право и процесс. 2013. № 10
- 61 Вечкис Р. Государственное стратегическое планирование и бюджетный процесс в Литве// Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005
- 62 Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
- 63 Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления. – М., 2014
- 64 Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции. // Государственная служба, 2014 № 1
- 65 Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2008
- 66 Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2008.
- 67 Муниципальное управление. Энциклопедический словарь. Под общ. ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М., 2008

- 68 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 27.09.2002 № 95-ФЗ
- 69 Правовое регулирование государственного контроля. Отв. ред. А.Ф.Ноздрачев. М., 2012
- 70 Эффективность законодательства в экономической сфере. Отв. ред. Ю.А.Тихомиров. М., 2010
- 71 Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. N 9
- 72 Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М., 2012