

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ: О ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Южаков В.Н.\* \*\*

### Аннотация

*Ненадлежащее качество государственного управления связано не только с недостатками отдельных регулирующих его нормативных правовых актов, но и в целом с несистемностью его законодательного регулирования. Как представляется, несистемность может быть преодолена путем разработки и принятия базового, системообразующего федерального закона о российском государственном управлении. В этих целях в Центре технологий государственного управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации были подготовлены Концепция проекта федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации и предложения по разработке этого законопроекта. Предмет правового регулирования законопроекта – общественные отношения в сфере государственного управления на всех стадиях его управленческого цикла. Закон должен создать правовую основу для последовательной ориентации на достижение адекватно понимаемых общественно значимых результатов всех стадий, форм и уровней процесса государственного управления. По сути, проектируемый законопроект должен стать федеральным законом о государственном управлении по результатам, в том числе и в рамках стратегического планирования, в отношении целей и результатов развития.*

**Ключевые слова:** государственное управление; органы власти; органы государственного управления; управление по результатам; стратегическое планирование.

**О** ненадлежащем качестве российского государственного управления уже не первое десятилетие периодически говорят руководство страны, экспертное сообщество, граждане, международные организации, признавая его

\* Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: yuzhakovvn@mail.ru

\*\* Статья подготовлена по итогам научно-исследовательской работы, выполненной в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в 2014–2015 г., в том числе на основе научного доклада коллектива авторов (Южаков, Талапина, Александров, Тихомиров, Добролюбова, 2014).

одним из ключевых факторов, мешающих решать текущие проблемы качества жизни и безопасности россиян, а также проблемы развития российской экономики и других сфер нашей жизни.

Уже в XXI в. в России было предпринято немало усилий по повышению качества государственного управления, в том числе в ходе проведения административной и бюджетной реформ, реформирования государственной службы, местного самоуправления, разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также в рамках разработки и реализации мер по борьбе с коррупцией. В результате был разработан и принят целый ряд законодательных актов, которые формируют новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления или устанавливают задачи по их разработке, принятию и внедрению, определяют требования к ним. Тем не менее повышение качества государственного управления остается одной из главных задач, стоящих перед российским обществом и государством. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. повышение качества государственного управления рассматривается и как одно из направлений деятельности Правительства в целом, и как одно из двух условий эффективного запуска новой модели экономического роста<sup>1</sup>.

Анализ международного опыта показал, что практически во всех странах мира в качестве одного из условий обеспечения государственного управления надлежащего качества признается целенаправленное правовое урегулирование процесса государственного управления. Кроме того, существует вектор повышения системности правового регулирования государственного управления, которое подчинено единой логике формирования надлежащего (качественного, «хорошего») государственного управления. При этом важно, что логика содействия качественному государственному управлению в значительной мере связана с формированием системной правовой основы ориентации процесса государственного управления на достижение общественно значимых результатов. Описание данного подхода содержится в актах международного уровня, среди которых – методика Организации Объединенных Наций (ООН) по оценке «хорошего» (надлежащего) государственного управления (Good Governance)<sup>2</sup>. При этом логика содействия качественному государственному управлению в значительной мере, как на международном уровне, так и во многих странах, связана с формированием системной правовой основы ориентации процесса государственного управления на достижение результатов (Александров, Добролюбова, Клочкова, Южаков, 2014; Талапина, 2015).

В современной России принято множество нормативных правовых актов в сфере государственного управления. Значительная часть из них целенаправленно разработана и принята в интересах повышения качества государственного управления при решении различных задач органов исполнительной власти, при исполнении различных государственных функций – для создания и обеспечения работы необходимых для этого механизмов и инструментов государственного управления.

Несмотря на это, в Российской Федерации отсутствует единый акт или серия взаимосвязанных актов, регулирующих государственное управление как

процесс. Эти вопросы регулируются различными нормативными правовыми актами, которые нередко вступают в противоречие друг с другом, порождая неоднозначную практику их применения. Нормативные акты, посвященные вопросам государственного управления, не связаны едиными принципами государственного управления (подробнее см.: Талапина, 2015; Южаков, Александров, Талапина, 2015).

В разные годы предпринимались усилия по преодолению несистемности российского законодательства о государственном управлении – говорилось о необходимости обеспечения сферы государственного управления ключевыми федеральными законами, такими как федеральный закон о нормативных правовых актах, федеральный закон об органах исполнительной власти, федеральный закон об административных процедурах. Но ни одна из этих инициатив не закончилась официальным внесением соответствующего законопроекта в Государственную Думу Российской Федерации.

К настоящему времени ни в одном российском законодательном акте государственное управление в целом 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. Отсутствует и законодательный акт, устанавливающий достаточно согласованные друг с другом требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления. Российское законодательство не содержит и унифицированного определения государственного управления. Его определение дано Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ только для его целей.

В целом можно констатировать, что большая часть проблем ненадлежащего качества государственного управления обусловлена не только отдельными недостатками, в том числе пробелами и противоречиями, правового регулирования отдельных вопросов государственного управления, но и несистемностью правового регулирования российского государственного управления в целом.

При этом фундаментальным недостатком существующего правового регулирования является отсутствие системного подхода к освоению принципа управления по результатам – обеспечению последовательной ориентации всех звеньев, механизмов государственного управления на достижение конкретных общественно значимых результатов. На политическом уровне требование ориентации «работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы» определено Президентом Российской Федерации в качестве первого принципа формирования новой модели российского государственного управления (Послание Президента..., 2012). Правительством Российской Федерации также ставилась задача повышения «ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат»<sup>3</sup>. Однако пока, несмотря на формирование большого числа инструментов и механизмов управления по результатам, в целом решение этой задачи еще далеко от завершения (подробнее см.: Южаков, Александров, Добролюбова, Клочкова, 2014; Южаков, Добролюбова, Александров, 2014).

Анализ международного, зарубежного и российского опыта позволяет предположить, что преодолеть несистемность правового регулирования российского государственного управления могут помочь разработка и принятие федерального закона о государственном управлении. В этих целях в Центре технологий государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации была подготовлена концепция такого федерального закона.

В ходе ее подготовки были рассмотрены различные подходы к пониманию статуса и роли проектируемого закона в повышении системности правового регулирования государственного управления. Первый из них предусматривает кодификацию законодательства по вопросам государственного управления – разработку Кодекса, который должен обеспечить исчерпывающее законодательное регулирование государственного управления, заменив все действующие законодательные акты по вопросам государственного управления. Второй – разработку федерального закона об основных принципах государственного управления, обеспечивающего повышение системности правового регулирования за счет применения разрабатываемого федерального закона в качестве базового для действующих и проектируемых законов отраслевого и функционального содержания. Третий подход, признанный в итоге обсуждения предпочтительным, предусматривает разработку федерального закона об основах государственного управления – закона не только базового, но и системообразующего для действующих и проектируемых законов по вопросам государственного управления. То есть данным законом на основе установления основных принципов государственного управления и требований по их реализации будет регулироваться ряд ключевых, требующих взаимной согласованности, вопросов организации процесса государственного управления.

Подготовленная в РАНХиГС Концепция федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» (далее – Концепция) и предложения по разработке на ее основе законопроекта предлагают рассматривать в качестве основной цели его разработки повышение системности правового регулирования государственного управления путем создания совокупности норм и правил, а также требований к ним, обеспечивающей правовое регулирование единого и взаимосвязанного цикла государственного управления – от принятия решения (в том числе, планирования, включая стратегическое планирование) и организации его исполнения до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений.

Создание единого акта, регулирующего весь цикл государственного управления, в том числе с учетом специфики основных видов государственных функций, должно стать ключевым концептуальным отличием правового регулирования российского государственного управления с помощью этого федерального закона.

Предметом правового регулирования проектируемого федерального закона должны стать общественные отношения в сфере государственного управления на всех стадиях управленческого цикла. Закон должен создать правовую основу для последовательной ориентации всех стадий, форм и уровней процесса государственного управления на достижение адекватно понимаемых общественно значимых результатов. По существу, проектиру-

емый законопроект должен стать федеральным законом о государственном управлении по результатам, в том числе и в рамках стратегического планирования, в отношении целей и результатов развития.

Проектируемый федеральный закон должен установить единые требования надлежащего государственного управления и создать действенные правовые механизмы их реализации. Таким образом, он создаст правовую основу формирования новой модели российского государственного управления.

Стратегической целью проектируемого федерального закона должно стать повышение (за счет принятия взаимосогласованных базовых норм, устанавливающих взаимосвязанные требования к организации государственного управления) качества государственного управления (обеспечение качественного/надлежащего государственного управления), в том числе и прежде всего за счет повышения его результативности и эффективности.

Основными задачами такого законопроекта может быть установление базовых требований к:

- результатам, показателям результативности и эффективности государственного управления и их обеспечения (в том числе к персонификации ответственности органов государственного управления и их должностных лиц за результаты своей деятельности);
- управленческому циклу государственного управления – его стадиям и этапам, их ориентации на результат, единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления; инструментам и механизмам государственного управления;
- работе с персоналом государственного управления, в том числе с государственными служащими (к управлению персоналом государственного управления);
- постановке и реализации задач по совершенствованию, реформированию и развитию государственного управления;
- оптимизации расходов бюджетов всех уровней на государственное управление (за счет установления единых требований к принципам, структуре, государственным и иным функциям, содержанию и организации деятельности органов государственного управления, в том числе по поддержке развития в регулируемых сферах деятельности).

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.

Концепция предусматривает регулирование проектируемым федеральным законом следующих вопросов государственного управления:

1. Правовая идентификация государственного управления (его определение; его соотношение с государственной властью; место и роль 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 (принципы компетентности, регламентации, управления по результатам, экономической эффективности бюджетных расходов, организации системы органов государственного управления по предметам ведения, открытости, обоснованности и оптимальности управленческих решений, обеспечения защиты прав и законных интересов частных лиц, участия общества (граждан и их организаций) в государственном управлении, антикоррупционности; технологичности).
5. Качество государственного управления, его показатели и требования к уровню качества государственного управления.
6. Определение результатов, показателей результативности, их целевых значений и эффективности государственного управления, а также требований по их установлению и достижению.
7. Типы (виды) государственных функций и требования к организации их исполнения и ее правовому регулированию.
8. Цикл государственного управления, базовые требования к циклу государственного управления и его этапам (стадиям).  
К стадиям замкнутого цикла государственного управления предполагается отнести в том числе: прогнозирование; принятие управленческих решений, включая планирование деятельности органов государственного управления: стратегическое, тактическое и оперативное; организацию деятельности органов государственного управления; мониторинг и контроль деятельности органов государственного управления, включая вопросы оценки результативности и эффективности деятельности субъектов государственного управления; ответственность за результаты деятельности субъектов государственного управления.
9. Требования к финансированию государственного управления и его оптимизации.
10. Состав (система) базовых методов, инструментов и механизмов государственного управления и основные требования 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 к обеспечению возможностей обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц.
16. Механизмы обеспечения открытости деятельности органов государственного управления и участия граждан и их организаций в принятии и реализации их решений.
17. Требования по снижению коррупционных рисков и противодействию коррупции при осуществлении надлежащего государственного управления.

Реализация проектируемого федерального закона потребует внесения изменений в ряд законодательных актов, в том числе в Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации». Изменения потребуются внести и в иные акты, регулирующие организацию процесса государственного управления, в том числе организацию исполнения типов (видов) государственных функций.

Проектируемый федеральный закон позволит, 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.

Основываясь на Концепции федерального закона об основах государственного управления (Южаков, Талапина, Александров, Тихомиров, Добролюбова, 2014), возможно предложить следующую структуру законопроекта.

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

1. Понятия и определения.
2. Принципы государственного управления.
3. Качество государственного управления.
4. Институциональные основы государственного управления.
5. Функционирование исполнительной власти.
6. Организация взаимодействия в процессе государственного управления.
7. Организация «электронного» и информационного обеспечения государственного управления.
8. Ресурсы государственного управления.

При построении проектируемого законопроекта в первой главе необходимо сформулировать его цель, а именно создание правовых условий для осуществления качественного и результативного государственного управления.

Соответственно, федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления государственного управления, связанные с его организацией, планированием, координацией, функционированием в целях достижения конкретных результатов.

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

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

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

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

*Национальная цель* – цель, установленная документом стратегического планирования.

*Национальная задача* – задача, установленная документом стратегического планирования.

*Задача государственного управления* – комплекс мероприятий по достижению цели.

*Объекты государственного управления* – отрасли экономики и социальной сферы, территории.

*Субъекты (органы) государственного управления:*

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

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

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

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



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

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

Глава 2. «Принципы государственного управления».

Государственное управление осуществляется на основании следующих принципов:

1. Принцип законности – осуществление деятельности органами государственного управления на основе, во исполнение и в порядке, предусмотренном законом, для реализации политики государства.
2. Принцип результативности и эффективности государственного управления. Принцип результативности и эффективности государственного управления складывается из трех компонентов – принцип управления по результатам, принцип соблюдения и полноты управленческого цикла и принцип экономической эффективности. Принцип управления по результатам заключается в одновременном соблюдении критериев комплексности, ответственности, публичности, альтернативности, экономичности. Определение результатов должно осуществляться по правилу пяти балансов: баланс интересов всех сторон, баланс интересов настоящего и будущего, баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, баланс поддержки инициативы и оценки достижений и рисков, баланс ответственности за результат и свободы администрирования. Принцип соблюдения и полноты управленческого цикла означает, что подготовка и реализация управленческого решения должны проходить все обязательные стадии – подготовка и принятие решения, организация и исполнение, мониторинг, контроль и оценка, ответственность за выявленные нарушения. Принцип экономической эффективности – необходимость достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов (финансовых, кадровых, информационных и пр.) в соответствии с документами стратегического, тактического и оперативного планирования, разрабатываемыми в рамках планирования.
3. Принцип оптимальной организации органов государственного управления включает такие составляющие, как компетентность, организация системы органов государственной власти по предметам ведения, принцип сочетания централизации и децентрализации.
4. Принцип ответственного функционирования государственного управления складывается из подотчетности, обоснованности управленческих решений, ответственности субъектов (органов) государственного управления, открытости, антикоррупционности.
5. Принцип обеспечения участия общества (граждан, их объединений и организаций) в государственном управлении.

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

### Глава 3. «Качество государственного управления».

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

Результаты государственного управления определяются в соответствии с правилом пяти балансов: баланс интересов всех сторон, баланс интересов настоящего и будущего, баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, баланс поддержки инициативы и оценки достижений и рисков, баланс ответственности за результат и свободы администрирования.

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

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

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

- адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи государственного управления и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи);
- точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах);
- объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов государственного управления к искажению результатов);
- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки);
- однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей

- и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);
- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);
- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) сферах (объектах) государственного управления, а также с показателями, используемыми в международной практике);
- своевременность и регулярность. Отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (в первые пять лет действия федерального закона – не позднее 15 дней после окончания отчетного периода, а в перспективе – в режиме онлайн).

Инструментами обеспечения качества государственного управления являются:

- гражданские нормотворческие инициативы;
- публичные слушания;
- обеспечение качества проектов нормативных правовых актов (оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная экспертиза, консультации);
- обеспечение качества правоприменения (мониторинг, оценка фактического воздействия, оценка качества оказания государственных услуг);
- оценка эффективности органов государственной власти и др.

Глава 4. «Институциональные основы государственного управления».

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 5. «Функционирование органов государственного управления».

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

Цикл государственного управления – завершенная последовательность повторяющихся действий субъектов государственного управления, направленных на достижение поставленных целей и задач государственного управления.

К действиям (стадиям) замкнутого цикла государственного управления относятся:

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

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

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

Проекты классифицируются на приоритетные, внутренние и внешние.

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

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

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

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

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

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

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

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

Административный договор – заключаемое в общественно значимых (управленческих) целях соглашение, в котором хотя бы одним из субъектов является орган исполнительной власти. Примером являются соглашения

о взаимодействии, заключенные федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов с уполномоченным многофункциональным центром.

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

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

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

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

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

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

- а) об обязательности реализации органом исполнительной власти своих полномочий;
- б) о пределах усмотрения как легальной возможности делать выбор между альтернативными способами реализации своей компетенции, если иное не установлено в императивной форме;
- в) ни один государственный орган не может вмешиваться в компетенцию другого органа, кроме случаев нарушения законности;
- г) в случае бездействия органа исполнительной власти или ошибочного выполнения им своих полномочий Правительство РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти, а глава республики и губерна-

тор субъекта РФ в отношении органов исполнительной власти субъекта РФ могут принять решение о замене руководителей и т.п.

Полномочия как ядро компетенции следует группировать как:

- а) распорядительные (установить, решить, определить и т.п.);
- б) аналитические (информационные и т.п.);
- в) координационные (согласовать и т.п.);
- г) контрольные (проверить, заслушивать отчеты и т.п.).

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

В данной главе приводится классификация государственных функций:

- планирование;
- принятие нормативных актов;
- государственный контроль;
- оказание государственных услуг;
- управление государственным имуществом;
- регистрация;
- разрешительная деятельность;
- принятие индивидуальных управленческих решений.

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

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

Глава 6. «Организация взаимодействия в процессе государственного управления».

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

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

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

Электронное государственное управление позволяет обеспечить реализацию принципа открытости (открытые данные в государственном управлении, реализация конституционного права граждан на получение информации). Законопроект должен ликвидировать законодательный пробел, связанный с формальным отсутствием обязанности у организаций, не являющихся органами власти, предоставлять гражданам сведения социальной значимости и информацию, затрагивающую их права. Законопроектом закрепляется приоритет электронного документооборота, а также предоставления государственных услуг в электронном виде. Для этого в данном законопроекте нужно закрепить норму о приоритете простой электронной подписи при оказании государственных услуг в электронном виде.

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

- реализации государственной политики, характеризующих состояние и развитие экономики, социальной сферы, национальной безопасности в соответствии с документами стратегического планирования и требованиями, установленными в законодательстве о стратегическом планировании;
- деятельности органов государственного управления, их структурных подразделений, подведомственных организаций;



- деятельности государственных служащих и иных работников органов государственного управления.

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

Глава 8. «Ресурсы государственного управления».

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

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

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

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

В условиях фактически продолжающейся административной реформы и продолжения усилий по другим направлениям совершенствования российского государственного управления логичным может стать обобщение их лучших практик на уровне проектируемого федерального закона и одновременно восполнение с его помощью тех пробелов, которые были допущены или возникли в ходе реформы, а также коррекция недостатков, выявленных в ходе практической работы по реализации реформ государственного управления.

Разработка и принятие системообразующего федерального закона по вопросам организации надлежащего российского государственного управления могли бы стать важным и продуктивным компонентом разрабатываемой в настоящее время Стратегии 2030 в части обеспечения результативности и эффективности государственного управления как важного фактора поддержки российского общества и экономики в поиске и освоении новых моделей их развития. Федеральный закон об основах государственного управления в Российской Федерации может стать – если в его подготовке примут участие все заинтересованные в надлежащем государственном управлении стороны – ключевым инструментом в превращении российского государственного управления в государственное управление по результатам.

Без создания системной законодательной основы для последовательной ориентации всех инструментов, механизмов, звеньев, участников и уровней российского государственного управления не на освоение ресурсов, а на до-

стижение общественно значимых результатов (в том числе развития) и без перехода на этой основе к государственному управлению по результатам любые прогнозы и проекты, связанные с участием государства, ориентированные на 2030 год, как представляется, имеют мало шансов на успех.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. (новая редакция). Утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г.
- <sup>2</sup> <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- <sup>3</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1663-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 02.11.2009 N 1622-р).

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. – 2014. – № 1.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, 2012 г.
3. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования. Часть 1 // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3.
4. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования. Часть 2 // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 4.
5. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014.
6. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 12–16.

7. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.
8. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Александров О.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. – Москва, 2014. – 96 с.

## GOVERNANCE FOR RESULTS: ON THE PREPARING OF DRAFT FEDERAL LAW «ON FUNDAMENTALS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION»

**Yuzhakov Vladimir N.**

PhD, Professor, Senior Researcher, Director of the Center  
for Public Administration Technologies, RANEPA.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public  
Administration. 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

### Abstract

The improper quality of public administration is not only connected with the faults of some normative legal acts which regulate its activity, but, on the whole, with the inconsistency of its legislative regulation. This is suggested to be possible to overcome by designing and passing a fundamental system-forming federal law on public administration in Russia. For this aim the Centre for Public Administration Technologies in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration has prepared the Concept of the Draft Federal Law( the Bill) on the fundamentals of public administration in the RF and proposals for the preparing of this bill. The subject matter of the normative regulation of the bill is social relations in the field of public administration at all stages of its regulation cycle. The law is to create the legal basis for the successive orientation toward achieving adequately perceived socially important results at all stages, of all forms and levels of public administration processes. In essence, the draft law is to become the Federal law on performance management of public authorities, within the frame of strategic planning as well, objectives and results of development.

**Keywords:** public administration; state governance; state bodies; public administration body; performance management; strategic planning.

**Citation:** Yuzhakov, V.N. (2015). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: O podgotovke proekta federal'nogo zakona «Ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii» [Governance for Results: On the Preparing of Draft Federal Law «On Fundamentals of Public Administration in the Russian Federation»]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 129–148 (in Russian).

## REFERENCES

1. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Aleksandrov, O.V., Tikhomirov, Y.A. & Dobrolyubova, E.I. (2014). *Kontseptsiya federalnogo zakona o gosudarstvennom upravlenii v Rossiyskoy Federatsii* [The Concept of the Federal Law on Public Administration in the Russian Federation]. Moscow. Available: URL: <http://ssrn.com/abstract=2608869> (accessed: 02 March, 2016).
2. *Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii na period do 2018 goda (novaya redaktsiya). Utverzhdeny Pravitelstvom Rossiyskoy Federatsii 14 maya 2015 g.* [Main Directions of the Russian Federation Government Activity for the Period till 2018 (new edition). Approved by the Government of Russian Federation on May 14th 2015)].
3. Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I., Klochkova, E.N. & Yuzhakov, V.N. (2014). Mezhdunarodnyi opyt vnedreniya upravleniya po rezul'tatam: osnovnye tendentsii [The International Experience in the Performance Management Implementation: Key Trends]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 1, pp. 84–92.
4. Talapina, E.V. (2015). Gosudarstvennoe upravlenie: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya. Part 1 and Part 2 [Laws of Russia: Experience, Analysis, and Practice]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, n. 3, pp. 96–101, n. 4, pp. 84–90.
5. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V. & Talapina, E.V. (2015). O sistemnosti pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii. [On the Consistency of Public Administration Legal Regulation in the Russian Federation]. *Zhurnal rossijskogo prava*, n. 7, pp. 12–16.
6. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu sobraniyu Rossiyskoy Federatsii 2012 g.* [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation in 2012].
7. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova, E.N. (2014). *Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dalneyshemu razvitiyu* [The Implementation of the Performance Management in the Activities of Public Authorities: the Interim Results and Suggestions for Further Development]. Moscow: Delo, p. 176.
8. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I. & Alexandrov, O.V. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model? [Public Administration by Results: The Old Recipes or a New Model?]. *Ekonomicheskaya politika (Economic policy)*, n. 5, pp. 191–207.